

**LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR EN EL GOBIERNO LULA DA SILVA:
¿INSTRUMENTO DE *SOFT POWER*?**

MARCIA MARÍA MEDEIROS FARIAS

**Trabajo de Grado para optar el título de Magíster en Relaciones
Internacionales**

**Director
RICARDO ESQUIVEL TRIANA
Fil., Mg. A. P. P. E. I. C., Dr. Historia**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ
2011**

TABLA DE CONTENIDO

	Pg.
INTRODUCCIÓN.....	1
MARCO TEÓRICO.....	9
1. LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL DURANTE EL GOBIERNO LULA DA SILVA (2003-2010).....	19
1.1 EL ESTADO LOGÍSTICO	19
1.2 CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO INTERNACIONAL.....	22
1.3 CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA EXTERIOR (2003-2010).....	24
1.4 LOS EJES DE ACTUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERNA DURANTE EL GOBIERNO LULA DA SILVA	31
2. LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR EN EL CONTEXTO BRASILEÑO.....	37
2.1 COOPERACIÓN SUR-SUR.....	38
2.2 ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR....	40
2.3 BRASIL: DE RECEPTOR A DONANTE DE COOPERACIÓN	45
3. LA ABC Y LA PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR- SUR PRESTADA POR BRASIL	51
3.1 MARCO INSTITUCIONAL Y MISIÓN.....	52
3.2 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.....	53
3.3 ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN PRESTADA	

POR BRASIL	55
3.4 ¿CÓMO OPERA LA ABC?	58
3.5 DESAFÍOS A SER ENFRENTADOS POR LA ABC	62
 4. LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR PRESTADA POR BRASIL COMO FUENTE DE <i>SOFT POWER</i>	 73
4.1 COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR: ¿INSTRUMENTO DE <i>SOFT POWER</i> PARA BRASIL?	74
4.2 LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR Y LA POLÍTICA EXTERIOR.....	81
 CONCLUSIONES	 86
 BIBLIOGRAFIA.....	 90

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Total de recursos destinados a la cooperación Sur-Sur.....	98
Figura 2: 2005-2009 Recursos financieros/Modalidad de cooperación ...	98
Figura 3: Estructura organizacional formal de la ABC.....	99
Figura 4: Estructura organizacional de la ABC en la práctica I.....	99
Figura 5: Estructura organizacional de la ABC en la práctica II.....	100
Figura 6: Relación entre los recursos aplicados en el ámbito de la cooperación sur-sur 2003 – 2011	100
Figura 7: Número de proyectos de cooperación técnica iniciados a cada año (2003 -2009)	101
Figura 8: Volumen de recursos financieros destinados a África por medio de la cooperación técnica internacional (2003-2010)	101
Figura 9: Cooperación bilateral con los países africanos miembros de la comunidad de los países de lengua portuguesa (CPLP) 2005-2010 ...	102
Figura 10: volumen de recursos financieros destinados a Latinoamérica por medio de la cooperación técnica internacional (2003-2010).....	102
Figura 11: Volumen de recursos financieros destinados a Asia y oriente medio por medio de la cooperación técnica internacional (2003-2010) ...	103
Figura 12: Principales países beneficiados por la cooperación sur-sur 2005-2010	103
Figura 13: Distribución por sectores de las acciones de la cooperación sur-sur prestada por Brasil (2003 -2010)	104

INTRODUCCIÓN

Durante el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), la cooperación Sur-Sur, en todas sus modalidades (técnica, humanitaria, misiones de paz, etc.), recibió un gran impulso político y financiero¹ (Ver Figuras 1 y 2), convirtiéndose así en una de las directrices de su política exterior y pasando a integrar una estrategia de afirmación de la posición brasileña en el escenario político mundial.

Al ser la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (en adelante CTPD) una de las modalidades de la cooperación Sur-Sur, a su vez, tuvo la misma tendencia. Actualmente, Brasil presta cooperación técnica no sólo a todos los países de Sudamérica, sino también a los de Latinoamérica, del Caribe y de África. Realiza igualmente acciones puntuales en algunos países de Asia (Timor Oriental, Armenia, Afganistán, Kazajistán y Uzbekistán), del Medio Oriente (Líbano y Territorios Palestinos) y en Oceanía. Según los datos publicados por la Agencia Brasileña de Cooperación (en adelante ABC), en 2008, Brasil ha aprobado y coordinado el total de 236 iniciativas, entre proyectos y actividades puntuales, beneficiando a un total de 58 países en desarrollo. La cooperación técnica Sur-Sur prestada por Brasil está concentrada en las áreas de agricultura y seguridad alimentaria, formación profesional, educación, salud, justicia, deporte, medio ambiente, tecnología de información, desarrollo urbano, biocombustibles,

¹ Según presentación realizada por el Ministro Marco Farani, Director de ABC, la cooperación brasileña no financiera, de 2005 a 2009, alcanzó el equivalente a US\$1,6 billones. Fuente: Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI), [en línea], disponible en: http://www.cebri.com.br/midia/documentos/marco_farani.pdf, recuperado en 01 de mayo de 2011.

transporte aéreo, turismo y, más recientemente, de cultura, comercio exterior y derechos humanos².

La Agencia Brasileña de Cooperación, creada en 1987, es el brazo operacional del gobierno brasileño, siendo responsable por la negociación, la coordinación, la implementación y el seguimiento de los programas y proyectos de cooperación técnica, ejecutados con base en los acuerdos firmados entre Brasil y otros países u organismos internacionales. La Agencia actúa en dos frentes: la cooperación prestada por Brasil y la cooperación recibida, en sus vertientes bilateral y multilateral. ABC está vinculada institucionalmente al Itamaraty, como es conocido el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (en adelante MRE). Su misión está orientada por la política exterior y por las prioridades nacionales de desarrollo, definidas en los planes y programas sectoriales del Gobierno.³

Sin embargo, la forma activa como Brasil viene participando en el ámbito de la cooperación Sur-Sur, despertó la atención de la revista *The Economist* que publicó, el 15 de julio de 2010, un artículo titulado *Brazil's foreign-aid programme*⁴, según el cual se estima que US\$ 4 billones/año están siendo gastados por Brasil en ayuda humanitaria y en desarrollo en el exterior. En ese monto están incluidos los recursos destinados a los proyectos coordinados por la Agencia Brasileña de Cooperación que, según la referida publicación, alcanzaron la cifra de los US\$ 30 millones en 2010. El referido artículo igualmente afirma que algunos estudios de instituciones canadienses y británicas revelan que otras instituciones brasileñas

² Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação, (2011). "Projetos Cooperação Sul-Sul [en línea], disponible en: <http://abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestada.asp>

³ Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação, (2011), disponible en: <http://www.abc.gov.br/abc/introducao.asp>, recuperado: 27 de junio de 2011)

⁴ *The Economist* (2010, 15 de julio), "Brazil's foreign-aid programme: Speak softly and carry a blank cheque" [en línea], disponible en: <http://www.economist.com/node/16592455>, recuperado: 5 de mayo de 2011.

gastan en sus propios programas de asistencia técnica 15 veces más que el presupuesto anual de ABC.

The Economist igualmente destaca el hecho de que, no obstante el volumen de recursos financieros invertidos por Brasil sea más pequeño que lo ofrecido por China, el referido monto es similar al de los más conocidos y generosos donadores internacionales como Suecia y Canadá. Además, a diferencia de lo que viene pasando con esos dos países, el presupuesto brasileño destinado a la cooperación Sur-Sur estaba aumentando cada año. En el caso específico de la cooperación técnica internacional, la disponibilidad financiera de ABC, en 2008, fue triplicada.

Igualmente se especula en los medios internacionales sobre los intereses que existen detrás de la disposición brasileña de ampliar la ayuda destinada a los países en desarrollo. Uno de los más divulgados sería el de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en adelante CSNU) y, para lograr dicho objetivo, el apoyo de los países en desarrollo sería fundamental (Almeida, 2007, p.8)

De igual manera, los intereses económicos y comerciales, como el de crear un mercado internacional para los biocombustibles, no están descartados. Una tercera motivación sería competir con China e India por la influencia (*soft power*) en el mundo en desarrollo y, por esa razón, sería tan vigorosa la distribución de asistencia de Brasil en África. En fin, todas esas motivaciones parecen encuadrarse de forma lógica en las estrategias de una potencia mediana que pretende asumir cada vez más protagonismo en el escenario internacional.

El discurso político oficial, durante el gobierno del presidente Lula, fue enfático en afirmar que la cooperación Sur-Sur prestada por Brasil está basada en los principios de la corresponsabilidad y desprovista de fines lucrativos, comerciales o

hegemónicos. Se trataba, por lo tanto, de una política de solidaridad, basada en parámetros que contrastan con los de las tradicionales políticas de lucha por poder, tan teorizadas en las relaciones internacionales y que, por eso, pueden, quizás, revolucionarlas (Fonseca, 2008, p.65).

Lanzada, entonces, como instrumento de una diplomacia solidaria, la cooperación Sur-Sur prestada por Brasil integró una política diferenciada dentro del sistema de cooperación internacional. Primero, porque la propuesta brasileña se basaba en prestar cooperación con énfasis en la modalidad técnica, sin imposición de condiciones, propuesta distinta de lo que ocurre en la tradicional cooperación prestada por los países desarrollados, conocida como cooperación Norte-Sur (Correa, 2010, p.92-94). Segundo, porque las demandas eran establecidas por los países receptores, sin cumplir requisitos impuestos por parte de Brasil. Y tercero, porque la cooperación brasileña igualmente no estaba vinculada a ninguna regla preestablecida. Confirmando lo expuesto, Brasil, a pesar de tener una amplia experiencia con cooperación internacional, no ha firmado, como país donante, la Declaración de París⁵ (Pino, 2010, p. 1-2). En resumen, el gobierno del presidente Lula se proponía prestar cooperación técnica, en el sentido más “legítimo” del término, a los países en desarrollo.

Ahora bien, tener mayor protagonismo en los mecanismos de gobernanza global requiere una mayor participación en la solución de los problemas globales. Es decir, para acceder al “condominio de poder” que representa el CSNU, Brasil tiene que presentar las credenciales para convertirse en un verdadero actor global (*player*) en las relaciones internacionales del siglo XXI. Se está hablando, por lo tanto, de credenciales de poder.

⁵ Para informaciones más detalladas, véase la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Disponible en: <http://apps.who.int/medicinedocs/en/m/abstract/Js18744pt/> , recuperado: 3 de julio 2011.

Brasil tiene peso demográfico y económico, además de poseer grandes recursos naturales y un poderío militar importante a nivel regional. Sin embargo, como destaca Joseph Nye (2011), esos recursos no son determinantes para aumentar el poder de un país en el sistema internacional. El poder en el Siglo XXI estaría más asociado a la habilidad de cambiar el comportamiento de otros Estados y, de ese modo, ejercer influencia o control en el ambiente político internacional.

Sin embargo, se podrían considerar las siguientes premisas: ¿en la aclamada y atrayente “solidaridad” brasileña estaría inserta una agenda de intereses nacionales? ¿Acaso la decisión brasileña de no firmar la Declaración de París podría ser explicada no sólo porque Brasil no pretende que su propuesta de cooperación sea identificada con la cooperación tradicional Norte-Sur o porque, al estar vinculado a reglas y a otros compromisos internacionales, su gobierno no puede instrumentalizar la cooperación para la consecución de sus propios intereses como, por ejemplo, de convertirse en un miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas? En resumen, ¿sería posible que, por tratarse de una política de ayuda, atrayente y legitimada frente a otros países, la CTPD haya sido instrumentalizada por Brasil como fuente de poder, con miras a obtener mayor proyección en el escenario internacional?

En ese orden de ideas, la pregunta general a ser planteada es:

¿La cooperación técnica internacional, durante el gobierno del presidente Lula da Silva, fue instrumentalizada como recurso de *soft power*?

Este trabajo, igualmente, pretende responder a las siguientes cuestiones:

- ¿Cuál fue la estrategia de inserción internacional de Brasil desarrollada por el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)?

- ¿Cómo es, en la práctica, la forma como el país presta cooperación técnica a los países en desarrollo?
- ¿Qué motivaciones llevaron a Brasil a impulsar la cooperación técnica Sur-Sur en su política exterior?
- ¿Hay una agenda de intereses no declarados inserta en la aclamada cooperación solidaria y sin condicionalidades propuesta por Brasil?

El objetivo general de este estudio es analizar la cooperación técnica internacional en Brasil, en su modalidad Sur-Sur, durante el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva 2003-2010, como instrumento de poder blando (*soft power*).

Para alcanzar el referido objetivo, esta investigación se dividirá en cuatro capítulos. En el primero, será explicada la estrategia de inserción internacional de Brasil. Para tal fin, serán considerados el contexto político y económico en que se desarrolló la diplomacia brasileña del referido período, así como los principales lineamientos y ejes de actuación de la política exterior.

El segundo capítulo tratará de presentar el concepto de cooperación Sur-Sur, así como su evolución en el contexto brasileño. En el tercero capítulo se analizará la práctica de cooperación técnica brasileña por medio de la función de la Agencia Brasileña de Cooperación, con miras a determinar sus potencialidades y debilidades.

Finalmente, el cuarto capítulo tiene como objetivo identificar elementos presentes en la cooperación técnica, tal cual es prestada por Brasil a los países en desarrollo, que la definirían como recurso de *soft power*. Además, se realizará un análisis sobre cómo Brasil instrumentaliza la cooperación técnica Sur-Sur como recurso de *soft power* para fortalecer su papel en el escenario político internacional.

Esta investigación trata sobre un tema contemporáneo, que trasciende su delimitación como objeto de estudio: Brasil, un país en desarrollo que, en especial, en la última década, viene logrando proyección internacional por medio de una importante herramienta de política exterior, la cooperación técnica internacional, en su modalidad Sur-Sur.

El estudio en cuestión incluye aspectos teóricos, estratégicos y políticos que, conjugados, confieren singularidad al caso brasileño: se trata de una potencia emergente que hace uso de recursos tales como su desarrollo técnico e institucional, de su proximidad geográfica y cultural a muchos países en desarrollo, así como de su capilaridad diplomática para prestar cooperación a otros países en desarrollo y, así, lograr proyección internacional.

Por otra parte, este trabajo puede resultar en un aporte al conocimiento del tema, mediante el análisis de un instrumento de política exterior brasileña, la cooperación técnica Sur-Sur, como recurso de poder, más específicamente, de *soft power*. Por esa razón, espero que este trabajo, de alguna forma, contribuya a estimular más propuestas de investigación sobre el tema, una vez que, en el proceso de recolección de información, se constató una pobre producción académica relacionando, simultáneamente, los tres aspectos del tema (política exterior, cooperación técnica y *soft power*) en el contexto brasileño.

Sobre los aspectos metodológicos, es importante aclarar que esta investigación es de carácter cualitativo basada en la observación práctica, en el análisis documental y en la lectura de artículos, trabajos y publicaciones relacionadas.

La observación práctica se basa en mi experiencia laboral. El trabajo desarrollado durante 6 años en la Agencia Brasileña de Cooperación y el contacto con otros departamentos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil me permitieron el acompañamiento frecuente de las acciones de la política exterior brasileña.

Basar el trabajo simplemente en la investigación de los discursos oficiales y la producción académica, no aportaría consistencia a las conclusiones. En la mayoría de los casos, las respuestas a las motivaciones que conducen las acciones de un Estado en el escenario político internacional están más explicitadas en lapsos cometidos por sus gobernantes durante sus declaraciones para la prensa y la comunidad empresarial. Y, como se sabe, en el mundo político hay claramente una distancia entre el “hablar” oficial y la práctica. Es con la intención de disminuir esa distancia que todo el material que he tenido a mi disposición fue aprovechado, incluso algunas conversaciones informales con otros compañeros de trabajo.

Para el desarrollo del trabajo las fuentes fueron diversas, contemplando:

- Bibliografía existente sobre la cooperación técnica para el desarrollo.
- Bibliografía existente sobre la formulación de la política exterior.
- Documentos oficiales del gobierno brasileño sobre las iniciativas destinadas a la cooperación técnica internacional.
- Documentos oficiales de organismos internacionales.
- Documentos oficiales de gobiernos e instituciones extranjeras.
- Declaraciones de autoridades brasileñas.
- Artículos periodísticos sobre el tema.
- Entrevistas informales con profesionales de la Agencia Brasileña de Cooperación y de órganos públicos brasileños.

MARCO TEÓRICO

Según la percepción del diplomático brasileño Wladimir Valler Filho (citado en Izidro, 2011), la cooperación Sur-Sur prestada por Brasil se convirtió en un importante instrumento para fortalecer la posición del país en el proceso de toma de decisiones a nivel internacional, una vez que lograba conciliar dos objetivos de la política exterior: el universalismo, interpretado como el interés colectivo, y el interés nacional o regional.

Sin invalidar lo que plantea Valler Filho, este trabajo añade un elemento más de análisis al caso brasileño. Al observar que al promover la cooperación Sur-Sur como instrumento de una diplomacia solidaria, es posible que la política exterior brasileña, igualmente, la instrumentalizó como recurso de poder, más específicamente de *soft power*.

La estrategia de inserción internacional de Brasil, llevada a cabo durante el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en la cual la cooperación Sur-Sur asumió un papel destacado como instrumento de política exterior, trae elementos que involucran poder, vulnerabilidad y cooperación. Por esa razón, el análisis del caso brasileño tal vez suscite un abordaje teórico más amplio, que involucre aportes tanto del neorrealismo como del neoliberalismo. Sin embargo, este trabajo adoptará el enfoque neoliberal, en específico, de la interdependencia compleja, por ofrecer más contribuciones a la interpretación del caso en estudio.

Como ya se ha mencionado, el enfoque de ese trabajo es la cooperación técnica prestada por Brasil a todos los países en desarrollo (CTPD). Para analizar la instrumentalización de la CTPD, como fuente de poder, es necesario, como primera medida, aclarar el concepto de *soft power*, identificar sus posibles fuentes y explicar de qué modo ese recurso de poder afecta las relaciones internacionales

contemporáneas, según la perspectiva del teórico estadounidense Joseph S. Nye Jr.

El *soft power* y sus implicaciones en el escenario internacional contemporáneo están vinculados al contexto de la interdependencia, tema tratado tanto por Joseph S. Nye Jr. como por Robert Keohane⁶. El valor del abordaje desarrollado por los referidos teóricos está en conciliar una perspectiva liberal con el realismo. Para los referidos autores, su teoría complementaría el realismo al incorporar los cambios en la forma en que el poder es ejercido en el mundo contemporáneo (Nogueira y Messari, 2005, p.82).

Igualmente relevante para este trabajo es el recién publicado libro de Joseph S. Nye Jr., *The Future of the Power*⁷ en el cual él discute las varias dinámicas y modalidades del poder en este siglo, al mismo tiempo que actualiza el concepto de *soft power*.

Los mencionados abordajes contribuirán a identificar los elementos que le confieren a la cooperación técnica Sur-Sur, prestada por Brasil, la capacidad de ser un importante recurso de *soft power*, con miras a entender la estrategia de inserción internacional brasileña durante el periodo 2003-2010.

A pesar de ser escrito hace más de dos décadas, el ensayo titulado *Soft Power* de Joseph Nye⁸, extraído de su libro *Bound to Lead: The Changing Nature of*

⁶ El tema de la interdependencia es tratado en las publicaciones: *Transnational Relations and World Politics* (1971) y *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (1977).

⁷ Nye, J. (2011), *The Future of the Power*, New York, Perseus Book.

⁸ Joseph Nye Jr. fue decano de la *Kennedy School of Government* de la Universidad de Harvard. Nye ha trabajado en tres agencias gubernamentales: de 1977 a 1979 como Diputado para la Subsecretaría de Estado para la Asistencia de Seguridad, Ciencia y Tecnología y como Presidente del Grupo de No Proliferación de armas nucleares del Consejo Nacional de Seguridad. En 1993 y 1994 asumió la presidencia del Consejo Nacional de Inteligencia. En 1994 y 1995 trabajó como Secretario Adjunto de Defensa para asuntos de seguridad internacional. Fuente: Leylavergne J. y Parra, A. (2009, enero-junio), "La cooperación: ¿un instrumento de refuerzo de Soft Power?", *AGO.USB Medellín-Colombia*, V.9 n ° 1 pp.183-209.

American Power, publicado en la revista *Foreign Policy*, mantiene aún su actualidad al tratar el tema del poder frente a los cambios ocurridos en el escenario político mundial de este siglo.

Nye (1990, p.154) recuerda que el poder es la habilidad de hacer cosas y controlar a los otros, así como hacer que los otros hagan lo que, de otro modo, no harían. La habilidad, afirma el autor, para ejercer dicho control es frecuentemente vinculada a la posesión de recursos y que, en general, políticos y diplomáticos definen el poder en razón de los recursos que los Estados poseen tales como territorio, población, recursos naturales, grado económico, fuerza militar y estabilidad política.

Bajo esa óptica, Brasil sería un país poderoso, ya que tiene una vasta base demográfica⁹ y económica¹⁰, además de poseer grandes recursos naturales y, por lo menos en nivel regional, de tener considerable potencial militar. Esa “tarjeta de visita” puede impactar en las relaciones internacionales, pero, como se comprueba en la práctica, los referidos recursos no son decisivos para aumentar la actuación internacional de ese país. De hecho, como destaca Nye (1990, p.154), esos recursos se están volviendo menos relevantes en el actual escenario político, comparados a la tecnología, la educación y al crecimiento económico.

El mundo actual se caracteriza por una multipolaridad donde los Estados tienen distintos potenciales de poder y la difusión de este poder es más generalizada. El gran desafío para los Estados no estaría vinculado a la posesión de estos recursos de poder, y sí a la habilidad de cambiar el comportamiento de los otros Estados y de controlar el ambiente político internacional. El poder, bajo esa

⁹ Brasil posee 190.755.799 habitantes, según el censo de 2010, divulgado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

¹⁰ El PIB de Brasil en el primer trimestre de 2011 alcanzó el total de R\$ 939 billones (aproximadamente US\$ 586 billones). Fuente: Correio 24 horas, disponible en: <http://www.correio24horas.com.br/noticias/detalhes/detalhes-1/artigo/pib-brasileiro-cresce-13-no-1o-trimestre-de-2011-segundo-ibge/>, recuperado en 7 de junio de 2011.

perspectiva, estará basado en los resultados obtenidos en el sistema internacional como un todo y no sobre un determinado Estado (Nye, 1990, p.155).

El cambio de la naturaleza del poder, en la política internacional, se dio a partir de comienzos de los 70 (Nye, 1990, p.155). Se trata de la década de la distensión (*détente*), caracterizada por un progresivo deshielo de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Ese evento hizo que las cuestiones volcadas a la seguridad, que dominaron la atención internacional durante la Guerra Fría, fueran perdiendo espacio para otros temas, en especial, los de carácter económico como el desarrollo y la interdependencia. Las crisis del petróleo, la internacionalización del sistema financiero, la reivindicación por un Nuevo Orden Económico Internacional, encabezada por los países del Tercer Mundo, fueron algunos de los indicios de que el orden mundial estaba en transformación y que, paralelamente, declinaba la influencia de las dos superpotencias en asuntos internacionales relevantes. (Nogueira y Messari, 2005, p.80).

Otros elementos, igualmente, marcaron la década de los 70. El avance en las áreas de comunicación y de transporte favoreció a la intensificación de las transacciones comerciales y financieras; a la interconexión de las economías nacionales; a la actuación internacional de entes privados, como grandes corporaciones; y a la influencia de movimientos culturales e ideológicos. La intensificación de las interconexiones hizo que los acontecimientos que afectaban un determinado país repercutieran concretamente en otro. En resumen, el mundo se estaba tornando cada vez más interdependiente, es decir, más permeado por situaciones de efectos recíprocos entre países o entre actores en distintos países (Nogueira y Messari, 2005, p.81).

Para responder más adecuadamente a los cambios en el escenario político mundial no se puede desconsiderar la interdependencia y la participación más

destacada de entes no estatales y transnacionales, capaces de establecer intereses que antes eran definidos por el Estado (Nye, 1990, pp.157 y 158).

La perspectiva de Keohane y Nye (1988) sobre las relaciones internacionales es más amplia que el realismo, una vez que incorpora la dimensión del poder a la dinámica de las nuevas interacciones y nuevos actores. Por sus efectos recíprocos entre países o entre actores en distintos países, la interdependencia suscita un balance de poder en diferentes sectores: ambiental, seguridad, comercio, finanzas y social, entre otros. El poder no está circunscrito a una esfera.

De hecho, como argumenta Nye (2011), el sistema internacional contemporáneo es caracterizado por dos grandes cambios: la transición de poder de los Estados Unidos hacia los países emergentes, en especial hacia China; y por la difusión del poder de los Estados Unidos hacia los entes no-estatales. En otras palabras, el poder está disperso; Brasil, por ejemplo, puede tener poder en el área ambiental, pero en el área comercial su poder no es tan destacable. China, en contrapartida, es vista como una potencia económica, pero presenta déficits de poder en las áreas ambiental y social.

En *The Future of the Power*, Nye (2011) actualiza las tipologías del poder y define sus fuentes y su dinámica. Nye asevera que el poder está distribuido en tres dimensiones:

- Militar: en esta dimensión, la distribución de poder es unipolar, pues sólo los Estados Unidos logran proyectar su fuerza militar a nivel global, por lo menos durante las próximas dos décadas.
- Económica: la distribución del poder en este nivel de relaciones es multipolar. El poder económico mundial está distribuido entre los Estados Unidos y otros actores como China, Japón y Europa (cuando ésta actúa

como una entidad) y los BRICs¹¹. Son ellos los que poseen influencia sobre las decisiones en materia de economía internacional.

- Transnacional: es la dimensión en la que los entes no-estatales circulan libremente al actuar en temas que cruzan las fronteras (terrorismo, cambio climático, etc.). En ese nivel, el control sobre las decisiones escapa de las manos de los Estados y, por esa razón, no hay cómo hablar de multipolaridad o unipolaridad ya que el poder está distribuido de forma caótica. Para Nye (2011), la única manera para lidiar con esa dimensión es por medio de la cooperación. Es decir, por medio del trabajo conjunto de los gobiernos. En esa dimensión, resalta el autor, lo importante no es el poder sobre los otros, sino el poder con los otros.

Además, el poder puede ser expresado por medio de:

- Capacidad de producir resultados y comportamientos.
- Capacidad de crear agendas y, por lo tanto, insertar temas que sean considerados relevantes para el sistema internacional. Es, en otras palabras, establecer una agenda, sea ella de un pequeño grupo o la agenda política mundial. En esa agenda, algunos temas son presentados como de interés común y otros no son declarados. Se trataría de una agenda secreta que está por detrás de la que es presentada.
- Capacidad de establecer las preferencias e intereses de socios o rivales.

Con relación a la tipología del poder en el sistema internacional, el poder puede ser clasificado en:

¹¹ BRIC es un término usado para referirse al grupo compuesto de las cuatro economías emergentes: Brasil, Rusia, India y China. En 2010, Sudáfrica fue invitada oficialmente a participar del referido grupo. Para representar todos sus miembros, el grupo pasó a ser llamado, en 2011, de BRICS. Fuente: http://pt.wikipedia.org/wiki/BRICS#Pa.C3.ADses_membros, recuperado en: 05 de septiembre de 2011.

- *Hard Power*: es la forma más tradicional de poder. Es ejercer el control a partir de poder de comando. Es hacer que los otros hagan lo que se quiere, con base en la coerción y la fuerza. Ésta sería la primera fase del poder y estaría más asociado a la dimensión militar.
- *Soft Power*: es el poder expresado por la habilidad de un país de estructurar una situación de modo que los otros países desarrollen preferencias o definan sus intereses de forma consistente a los suyos. Es lo mismo que seducir, influenciar y cooptar el apoyo del otro por medio de ideas atractivas. Esa habilidad en influenciar al otro está asociada a tres fuentes principales como la cultura, los valores políticos y la política exterior (Nye, 2011). El *soft power*, por lo tanto, está más vinculado a las dos últimas expresiones del poder, es decir, la económica y la transnacional.

Importante resaltar que, en *The Future of the Power*, Joseph Nye ha desarrollado un nuevo y relevante concepto: *Smart Power*.

Smart Power se constituye en una combinación inteligente de *soft* y *hard power*, en la que estarían siendo usados conjuntamente mecanismos como la diplomacia, la defensa y el desarrollo, entre otros. Se trataría de, diferentemente del *soft* y del *hard power*, de una estrategia, considerada por Nye (2011), eficaz para tratar los desafíos del siglo XXI. Bajo una perspectiva teórica de las Relaciones Internacionales, el *smart power* sintetiza el Realismo y el Liberalismo. Nye (2011, p.231) la define como Realismo Liberal, pues combina “elementos de análisis del escenario doméstico y del sistema internacional, además de enfatizar la naturaleza contextual del poder” (Mendonça, 2011).

En razón del alto grado de interdependencia del mundo contemporáneo, la seguridad nacional asumió un concepto más amplio que requiere considerar distintos niveles de vulnerabilidad a los cuales los Estados están actualmente

expuestos. La vulnerabilidad de un país podría provenir del sector militar, pero también del económico, ambiental, energético, entre otros (Nye, 1990, p.158).

Confirmando lo expuesto por Nye, cabe recordar que, en 2005, frente a la actitud unilateral del gobierno boliviano de nacionalizar los activos de la empresa Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás), el gobierno de Brasil decidió mantener y profundizar el diálogo con aquel país, en vez de usar la coerción militar o económica, propuesta por algunos sectores económicos y políticos del país. Durante una entrevista¹² a la revista *Carta Capital*, el canciller Celso Amorim afirmó:

Si viviésemos en el tiempo de la Reina Victoria, podríamos sacar Bolivia del mapa. Pero el presidente Lula no haría eso. Yo no haría eso. Hoy en día ni que se quiera eso puede ser hecho. Nuestra política siempre fue, es, y será la de la de buenos vecinos y no del “garrote”. No tenemos marines, y si los tuviéramos no los enviaríamos a sacar los administradores bolivianos.

La opción brasileña por el diálogo con Bolivia se conjuga con lo expresado por Joseph Nye (1990, p.159): “la fragmentación de la política internacional en distintas esferas hizo que los recursos de poder sean menos fungibles, es decir, menos transferibles de una esfera a otra”. Sin embargo, hay que tener en mente que la tradicional agenda geopolítica aún hace parte de la política mundial y, siendo así, resalta el autor, la fungibilidad del poder militar todavía existe. Pero así sea en una pequeña intervención, la coerción militar para obtener resultados económicos, implica altos costos políticos interna y externamente.

No obstante poseer mayor poder económico y militar, Brasil se presentaba vulnerable a la provisión de gas natural originario de Bolivia. Por lo tanto, en un mundo altamente interdependiente, el juego de poder para un Estado se concentra

¹² Entrevista concedida por el Canciller Celso Amorim al periodista Mauricio Dias, de la Revista *Carta Capital*, en 2005. Disponible en: <http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes/print-nota> .

en disminuir su grado de vulnerabilidad frente a los distintos temas y a las asimetrías entre los propios países (Nye, 1990, p. 157).

En lo que se refiere a la asimetría, hay que tener en cuenta, según Nye (1990), que el poder económico conquistado por un Estado a partir del caos económico y de la debilidad de países pobres, asume, en la interdependencia, un carácter paradójico. Si un Estado más débil en recursos económicos no logra, por ejemplo, combatir el tráfico de drogas o los problemas ambientales, es probable que afecte directamente a otro Estado, aun siendo éste más fuerte económicamente. No parece equivocado, por lo tanto, inferir que, dependiendo del tema, los altos grados de asimetrías pueden representar grados considerables de vulnerabilidad.

Es lo que ocurre hoy entre los Estados Unidos y China. Los dos países se afectan mutuamente por medio de relaciones económicas asimétricas que se acercan a la versión Económica de MAD (*Mutual Assured Destruction*), típica de la Guerra Fría. Los Estados Unidos se benefician de los bienes de bajo costo producidos en China, así como de los empréstitos concedidos por ese país para financiar el alto consumo americano. China, a su vez, es dependiente del mercado consumidor americanos y también de las inversiones de las empresas occidentales (Mendonça, 2011). El alto grado de interdependencia económica entre los dos países los hace vulnerables uno frente al otro.

Para Nye (2011) es importante el poder económico, pero su efectividad debe ser contextualizada. Por esa razón, importantes instrumentos económicos de política exterior, como la ayuda humanitaria y las sanciones, pueden tener su eficacia limitada.

En resumen, la difusión y la distribución de poder entre diferentes Estados y actores no-estatales, además de la creciente interdependencia, caracterizan el sistema internacional del siglo XXI. En ese contexto, las fuentes tradicionales de

poder ya no responden eficazmente a los nuevos dilemas de la política mundial. Hay, como lo ha resaltado Nye (1990), otras maneras más atractivas de ejercer el poder que no son necesariamente por los medios tradicionales. Un Estado puede obtener los resultados esperados si otros Estados lo siguen o están de acuerdo con la situación que produce los referidos efectos. Además, la cantidad de actores (estatales y no-estatales) que actúan en la escena de los temas transnacionales fuerzan a los Estados a cooperar y construir alianzas, con miras a disminuir sus vulnerabilidades.

En ese sentido, para Nye (1990, p.166) el poder cooptado (*soft power*) es tan importante como el poder de comando (*hard power*), pues al legitimar su poder junto a otros, por medio de la cultura, los valores y las ideas, un Estado encontrará menos resistencia a sus deseos e intereses. Si la cultura y la ideología son atractivos, los otros estarán más propensos a seguirla. Y si es posible apoyar instituciones que hagan que los otros Estados sintonicen o limiten sus actividades en un modo que el Estado dominante quiera, eso economizará los costos del poder coercitivo o *hard power*.

Es con base en el segundo aspecto del poder, el *soft power*, que este trabajo pretende analizar de qué forma fue instrumentalizada la cooperación técnica prestada por Brasil por la política exterior durante el gobierno Lula da Silva.

1. LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL DURANTE EL GOBIERNO LULA DA SILVA (2003-2010)

Tal como enfatiza Nye (2011), el orden global del Siglo XXI está marcado tanto por la distribución del poder mundial entre actores estatales y no-estatales, como también por la transición del poder de los Estados Unidos a Asia. Frente a estos cambios en el sistema internacional, Brasil, durante el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, estructuró, por medio de su política exterior, una nueva estrategia de inserción internacional, en la cual las relaciones Sur-Sur fueron priorizadas.

Este capítulo pretende describir y analizar la estrategia de inserción internacional propuesta por el gobierno Lula da Silva, considerando el contexto político y económico en que se desarrolló la actuación diplomática brasileña del referido período, así como los principales lineamientos y ejes de actuación de la política exterior.

1.1 EL ESTADO LOGÍSTICO

El “Estado logístico” se trata de una reciente formulación teórica, elaborada por un grupo compuesto de pensadores del área de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (UnB) e importantes diplomáticos brasileños.

La necesidad de desarrollar una nueva concepción teórica sobre el Estado brasileño se dio en razón de dos factores: la crisis del antiguo proyecto desarrollista y el proceso de globalización (Sukiennik, 2011).

La crisis puede ser explicada por dos factores. El primero consiste en el éxito del proyecto nacional-desarrollista que logró crear y fortalecer la industria brasileña por medio del proteccionismo económico. Sin embargo, para dar continuidad al vigor industrial alcanzado, era necesario promover su expansión en nivel internacional y, para atender a ese propósito, el modelo proteccionista ya no era lo más adecuado. El segundo factor, fue la crisis de la deuda en los ochenta. Teniendo en cuenta que el crecimiento económico brasileño era financiado por el uso del ahorro internacional, la escasez de esos recursos causó la disminución de las tasas de crecimiento económico, el aumento de la inflación y desequilibrios en las cuentas gubernamentales (Sukiennik, 2011).

La intensificación del proceso de globalización, a su vez, impulsó las ideas liberales, tanto a nivel de la economía como del Estado. El neoliberalismo atribuía la inestabilidad económica a la actuación del Estado en el mercado. Siguiendo esta corriente, el Estado brasileño cambió su perfil. Empresas públicas fueron vendidas y se procedió a la apertura del mercado interno a productos extranjeros. En general, tal política ha logrado más resultados negativos que positivos. La estabilización económica fue alcanzada con base a baja tasas de crecimiento y la ampliación de las desigualdades sociales, a su turno, confirmó que el Estado liberal no era la mejor opción para sustituir el Estado desarrollista.

En el Estado logístico, la globalización es vista de forma realista y pragmática: no es buena, ni mala, sino que una oportunidad de negocios. Eso justifica la transferencia de competencias del Estado para el sector privado. Así, el propósito del Estado consiste en apoyar logísticamente los emprendimientos, el público y, en especial, el privado, con miras a fortalecer este último en nivel internacional. El modelo logístico admite la inversión estatal, pero la limita a sectores estratégicos. Por este se traduce en una “*via de mezzo*” entre el “Estado liberal” y el “Estado nacional-desarrollista”.

El modelo logístico de inserción internacional de Brasil fue común al presidente Fernando Henrique Cardoso como al presidente Lula da Silva.

En su primer mandato (1995-1998), el presidente Cardoso fue guiado por la filosofía política neoliberal que estimuló la apertura económica la cual, como ya mencionado, trajo efectos negativos y positivos para el país.

Entre los efectos nocivos, se destacan el déficit en el comercio exterior; el endeudamiento externo; la alienación de los activos de las empresas brasileñas; la obediencia a las reglas de gobernanza global delineadas de acuerdo con los intereses de las naciones más ricas; y el favorecimiento a las relaciones con los países desarrollados en detrimento de los países emergentes. De acuerdo con la evaluación de Cervo y Bueno (2011, p. 526), todos esos elementos implicaron una pérdida de poder mundial por parte de Brasil.

Por otro lado, la apertura económica promovió la modernización industrial y el aumento de la competitividad de la economía brasileña. Frente a la disminución del Estado, la sociedad civil ascendió en poder y pasó a asumir responsabilidades para impulsar el crecimiento y desarrollo económicos, como también para conducir la acción externa del país (Cervo y Bueno, 2011, p. 526).

En su segundo mandato (1999-2002), el presidente Cardoso se alejó de las ideas liberales y ensayó el paradigma logístico de la política exterior que el presidente Lula, a su vez adoptó, y avanzó en el camino de la inserción internacional interdependiente de Brasil.

Esa opción se tradujo en una inserción más autónoma del país en la cual el Estado se convierte en un agente logístico, asumiendo el papel de intermediario entre los asuntos internos y los externos. El Estado, en las palabras de Cervo y Bueno, sirve como “amalgama superior de los intereses nacionales, al ecualizar

objetivos de productores y consumidores, empresarios y asalariados” (2011, p. 526). Una inserción autónoma requiere la evaluación racional de las asimetrías impuestas por la distribución desigual del poder en el sistema internacional, así como una percepción clara de las capacidades brasileñas que podrían ser instrumentalizadas para el referido propósito.

1.2 CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO INTERNACIONAL

La actuación internacional de Brasil, de 2003 a 2010, se dio en un escenario político más favorable a la multipolaridad, en contraste a la unilateralidad estadounidense, exacerbada durante la administración de George W. Bush. Esa tendencia fue impulsada, entre otros factores, por una relativa reducción de poder y prestigio de ese país frente a su incapacidad de administrar tanto los problemas causados por la invasión de Irak como por la crisis económico-financiera de 2008. Ese último evento no sólo reveló muchas fallas estructurales en la economía americana, sustrayéndole la prerrogativa de decidir unilateralmente grandes cuestiones mundiales, como también abrió espacio para la ascendencia de nuevos polos de poder mundial o regional, entre ellos, China, Unión Europea, Rusia, India, Suráfrica y Brasil (Rícupero, 2010, p. 28).

Cabe, sin embargo, resaltar que, a pesar de la importancia que vienen asumiendo esos nuevos centros de poder, llevará tiempo para que la supremacía americana termine por completo, si se considera su superioridad en términos económico, militar, tecnológico, científico, entre otros.

Si, por un lado, cualquier concertación a nivel mundial tiene sus resultados comprometidos sin la participación americana; por otro, la intensificación de los procesos de interdependencia exige que los Estados Unidos compartan las

decisiones con los nuevos polos. Sobre ese aspecto, Nye (2011, p.231) sintetiza que el problema del poder estadounidense en el siglo XXI no es su disminución, sino la dificultad en comprender que, hasta el país más poderoso del mundo, no puede realizar sus objetivos sin alianzas. El éxito de Estados Unidos requiere socios, tanto los antiguos como también los nuevos, tales como las potencias emergentes: China, Brasil e India.

Un segundo aspecto, pero insertado en el ámbito regional, mejoró el escenario político del periodo Lula: el vacío de liderazgo en Latinoamérica. En 2002, George W. Bush, a pesar de sus promesas de revitalización del intercambio hemisférico, desvió los intereses de su país a otras regiones, lo que alejó aún más a Estados Unidos del continente americano. Asociada al vacío de poder norteamericano, la actuación más tímida de México y Argentina y la ascensión de Hugo Chávez contribuyeron al fortalecimiento del poder estabilizador de Brasil en la región (Rícupero, 2010, p. 28). La expansión de la acción positiva de Brasil se dio, igualmente, en razón de su liderazgo en la operación de paz en Haití, así como en la mediación, sea por medio de la Organización de los Estados Americanos (OEA), sea bilateralmente, en conflictos entre vecinos como Colombia, Ecuador y Bolivia (Pecequillo, 2008, pp.141-144).

En el contexto económico, a su vez, se destacó la expansión de la economía mundial, expresada por la valoración de los precios de las materias primas (*commodities*), así como por una mayor liquidez financiera y por intereses más bajos (Rícupero, 2010, p. 28). Además, como ya se mencionó, la crisis internacional, iniciada en 2008 y desencadenada en razón del bajo nivel de regulación y supervisión de los mercados financieros de países desarrollados, igualmente impactó la economía mundial. Dicho evento condenó el modelo de gestión macroeconómica defendido por esos países, lo que fortaleció la actuación

del G-20¹³ financiero, que fue capaz de coordinar una respuesta eficiente a la crisis y pasó a asumir, por este motivo, el papel del principal foro para la cooperación económica internacional, en detrimento del G-8¹⁴, de acuerdo con la Declaración Pittsburgh¹⁵. Esta transferencia en favor del G-20 refuerza el cambio en la arquitectura de poder mundial, basada en la creciente influencia de las economías emergentes.

En fin, este conjunto de factores políticos y económicos ha creado un abanico de posibilidades para actores intermedios como Brasil, que, en aquel momento, supo asociar su estabilidad económica, política y social a una diplomacia estructurada, experta y capaz de formular iniciativas más osadas, volcadas a maximizar el prestigio extraído de oportunidades surgidas tanto regional como mundialmente.

1.3 CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA EXTERIOR (2003-2010)

En 1º enero de 2003, en la sesión de posesión en el Congreso Nacional, el presidente Luiz Ignácio Lula da Silva afirmó que, en su gobierno, la acción diplomática de Brasil estaría orientada por una perspectiva humanista y que sería,

¹³G-20 financiero fue creado en 1999, en razón de las seguidas crisis en la balanza de pagos de las economías de países emergentes, desencadenada durante la segunda mitad de la década de los 90. El objetivo del grupo era permitir la concertación sistemática entre los más importantes países desarrollados y en desarrollo, con miras a una mejor cooperación en términos económicos y financieros.

¹⁴G-8 es un grupo compuesto por los siete países más ricos del mundo (Alemania, Francia, Estados Unidos, Japón, Inglaterra, Italia, Canadá) y Rusia, integrada al grupo por su relevancia geoestratégica.

¹⁵ Las cumbres de Pittsburgh (09/2009), Londres (04/2009) y Washington (11/2008) hicieron parte de un proceso, por medio del cual las discusiones y decisiones sobre la estabilidad económica internacional fueron transferidas para el G-20 financiero, que pasó a ser "el principal foro de cooperación económica a nivel internacional", una iniciativa que va en detrimento al G-8 (EEUU, Japón, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Canadá, Italia y Rusia), que ha estado desarrollando este papel en los últimos 30 años. Fuente: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/governanca-global/g-20-financeiro>.

por encima de todo, un instrumento de desarrollo nacional (Repertorio, 2007, p.17).¹⁶

En la misma fecha, el canciller Celso Amorim, a su vez, por ocasión de la transmisión del cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, resaltó:

Tenemos que llevar esta postura de activismo responsable y confiado al plan de las relaciones exteriores. No escaparemos de un protagonismo comprometido, siempre que sea necesario para la defensa del interés nacional y de los valores que nos inspiran. (...) Nuestra política exterior no puede estar confinada a una región, ni puede estar restringida a una única dimensión. Brasil puede y debe contribuir para la construcción de un orden mundial pacífico y solidario, fundado en el Derecho y en principios del multilateralismo, consciente de su peso demográfico, territorial, económico y cultural, y de ser una grande democracia en proceso de transformación social (Repertorio, 2007, p. 17 y 18).

Al observar los dos pronunciamientos es posible destacar algunos principios y marcos orientadores de la política exterior brasileña durante el período de 2003 a 2010. Sin embargo, según Almeida (2007, p.7), los cambios más significativos en la postura externa brasileña, se dieron a lo largo del primer periodo del gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Se trató de un cambio mucho más en el discurso y en la forma de hacer diplomacia que en términos reales. La agenda diplomática presentó mucho más elementos de continuidad que de ruptura con la política exterior de Fernando Henrique Cardoso.

En varias ocasiones, desde su discurso inaugural (2003), visitas oficiales, encuentros regionales y multilaterales, las nuevas prioridades fueron explícitas. Lula reafirmó la opción de Brasil hacia el multilateralismo; con base en las excelentes relaciones políticas, económicas y comerciales mantenidas con las potencias mundiales, enfatizó el entorno sudamericano como una de sus

¹⁶ Fuente: Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre Gusmão, Repertório de Política Exterior: Posições do Brasil (2007).

prioridades; y confirmó la prioridad dada a los vínculos con los países del Sur, en especial con África (Almeida, 2007, p.10).

No obstante algunos elementos sean parte de la tradición de las relaciones exteriores de Brasil; otros, a su vez, se configuraron como nuevos ingredientes de la estrategia de inserción internacional trazada por el referido gobierno. Por esa razón, algunos énfasis y prioridades merecen ser destacados.

El multilateralismo, por ejemplo, desde el siglo XX, es una de las bases de la acción diplomática de Brasil. En el gobierno Lula, el multilateralismo fue la expresión de la multipolaridad del contexto político y económico de su período y de la decisión brasileña de aprovechar todas las brechas y oportunidades creadas por tal realidad. Es explicable, así, la gran prioridad dada, por su gobierno, a la participación activa en organizaciones y foros multilaterales, tanto los más antiguos, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el mecanismo de Bretton Woods; como los más recientes: el G-20 financiero, el G-20 comercial, el G-4¹⁷, y el G-3¹⁸, entre otros.

Sin embargo, la política exterior del gobierno Lula operó por medio de un multilateralismo basado en la reciprocidad. La propuesta se traduce en establecer reglas en el ordenamiento multilateral con miras a que todas las naciones sean beneficiarias. Una reciprocidad que debería ser aplicada a todo orden

¹⁷ G4 es el grupo compuesto por Brasil, Japón, India y Alemania. Eses países presionan una reforma en la ONU con miras a obtener asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Fuente: <http://noticias.cancaonova.com/noticia.php?id=279806>.

¹⁸ El G3 es formado por Brasil, Sudáfrica e India. El grupo ha ganado la causa contra las multinacionales farmacéuticas en lo que se refiere al acceso a los medicamentos para el tratamiento del SIDA. Fuente: Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2011), disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/artigo-a-cancun-le-brazil-est-devenu-un-acteur-global-le-monde-franca-30-de-setembro-de-2003/?searchterm=G3> SIDA, recuperado em 07 de abril de 2011.

internacional, contemplando la economía, el comercio, la seguridad, la salud, el medio ambiente, etc. (Cervo y Bueno, 2011, p.531).

Acerca de la solidaridad internacional, cabe recordar las palabras del canciller Celso Amorim:

La política externa del Presidente Lula es orientada por una combinación de solidaridad internacional y de defensa de los valores e intereses brasileños. Esos elementos pueden hasta parecer irreconciliables a la primera vista, pero, en largo plazo es del interés brasileño que países vecinos y amigos superen la condición de subdesarrollo y no sucumban frente a situaciones de convulsión sociopolítica o conflictos armados. Es de esa visión de mundo que surge la "no-indiferencia". La "no-indiferencia" no es propiamente un principio, pero constituye una vector humanista de nuestra política externa.¹⁹

En su pronunciamiento, el canciller dejó claro que hay un pragmatismo embutido en la actuación solidaria brasileña. El posicionamiento brasileño puede ser visto como idealista o humanista, pero fue también instrumentalizado para la defensa de los valores e intereses del país. No interesaba a Brasil, según Celso Amorim, asistir a situaciones de conflicto e inestabilidad política, social o económica en países vecinos o pertenecientes a otras regiones.

En verdad, un mundo estable se configura como un territorio más propicio y receptivo a nuevas percepciones y propuestas. En este sentido, a Brasil no le interesaba sólo reaccionar a los acontecimientos y, sí ofrecer su contribución, participar de las decisiones e incorporar sus perspectivas a los arreglos internacionales. Además, no se puede perder de vista que un escenario económico y políticamente próspero permitiría que el foco de las atenciones

¹⁹Clase inaugural dictada por el Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Celso Amorim, en ocasión de la inauguración del Curso de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Rio de Janeiro - Rio de Janeiro, 13 de abril de 2009. *Fuente:* <http://www.itamaraty.gov.br/search?SearchableText=classe+inaugural+>. Recuperado en 10 de febrero 2011.

mundiales pudiera estar dirigido a otros temas más vinculados a los pleitos de los países en desarrollo.

Bajo esa perspectiva, se puede inferir que tal vez no tenga sentido el espíritu solidario puro, muchas veces confundido como idealista, que ha motivado a Brasil a liderar el brazo militar de la Misión de Estabilización en Haití y a participar de forma activa en Suramérica en situaciones de conflictos internos; un ejemplo fue su iniciativa de constituir el Grupo de Amigos del Secretario-General de la OEA para Venezuela; o entre países, como lo que ocurrió entre Colombia y Ecuador.

Además de la preocupación por la paz y la justicia social, como lo defendió en su discurso oficial el presidente Lula, había una agenda de intereses como el de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Para lograr las credenciales para dicha postulación, Brasil tendría que ampliar su actuación, señalando al mundo que sería capaz de asumir más responsabilidades en situaciones de crisis, no sólo en su entorno geográfico, sino también en otras regiones.

En el referido discurso, igualmente surge el término “no-indiferencia”: todo parece indicar que ha sido con la intención de armonizar la tradición no intervencionista y, al mismo tiempo, de justificar la actuación más activa en asuntos concernientes a otros países, que la diplomacia brasileña, en 2003, ha formulado y defendido el concepto de la no indiferencia. De la misma manera que no cabe intervenir en el derecho soberano de cada país para solucionar sus propios conflictos, es necesario que los países con capacidad de intermediación, como Brasil, se muestren dispuestos a colaborar, siempre que sean solicitados, en especial cuando son evidentes las señales de crisis política y social, esto fue lo que defendió la diplomacia del período Lula da Silva.

Por fin, la búsqueda de una mayor proyección en el sistema internacional no puede, igualmente, ser indicada como un elemento inédito en la política exterior del período Lula da Silva.

Como recuerda Almeida (2007), no obstante la posición destacada que asume naturalmente Brasil en su entorno geográfico, Sudamérica, se percibe en varios momentos de la historia del país la aspiración, por parte de sus líderes políticos, de dar mayor proyección a Brasil en el escenario internacional, tanto a nivel económico-comercial, como a nivel político-estratégico.

En 1919, durante la Conferencia de Paz de Versalles y la creación de la Liga de las Naciones, ya se manifestaba el interés brasileño por obtener una posición destacada en el Consejo de la referida organización, iniciativa frustrada con la escogencia de Alemania, lo que hizo que Brasil se retirara de la Liga en 1926.

Al final de la Segunda Guerra, igualmente sin éxito, Brasil intentó asumir uno de los asientos permanentes del recién creado Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). Por un lado no hubo apoyo por parte del Reino Unido, Unión Soviética, y por otro, Brasil no contaba con capacidad financiera y militar.

Durante la fase de alto crecimiento económico (1969-1979), en pleno régimen militar (1964-1985), los líderes de la época pretendieron proyectar a Brasil no sólo como potencia económica y eventualmente como potencia nuclear, intento frustrado por las crisis del petróleo (1973 y 1979) y de la deuda externa (1982), además del descontrol inflacionario y de las crisis financieras de 1990. Una vez más Brasil no presentaba condiciones reales para ejercer algún tipo de liderazgo a nivel mundial, confirmando así su condición de eterno “país del futuro”, según el escritor Stefan Zweig (citado por Almeida, 2007, p. 5).

A pesar de las dificultades financieras de la década de los ochenta, otra vez, durante el gobierno del Presidente José Sarney (1985-1990), Brasil postuló, en 1989, al asiento permanente del CSNU.

El presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), a su vez, actuó de forma que Brasil se acercara a la filosofía económica de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Según Almeida (2007), Collor decía que prefería ver a Brasil en último lugar de los países desarrollados en vez de ser el primero entre los subdesarrollados.

En los dos periodos del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 y 1999-2002) ocurrieron reformas económicas que confirieron mayor apertura de la economía brasileña a la globalización, así, por medio del mérito personal del presidente Cardoso, Brasil pasó a tener una mayor participación en el escenario internacional. A pesar de no participar formalmente del G-8, el presidente Cardoso mantenía una aproximación estrecha con el presidente americano Bill Clinton y el primer ministro británico, Tony Blair.

Fernando Henrique Cardoso no insistió en la candidatura de Brasil a ser miembro permanente del CSNU, por tener en cuenta que ese pleito podría poner en riesgo las relaciones que él consideraba muy estratégicas con Argentina (Almeida, 2007, p. 6 y 7).

Lo que cambió, en la política exterior de Lula, fue la cantidad de oportunidades creadas y aprovechadas con ese propósito. Una de esas oportunidades, y bastante criticada internamente, fue la decisión del gobierno Lula de instaurar más de 50 representaciones en el exterior, en especial en África²⁰, ampliando la presencia diplomática brasileña de 150 a más de 200 representaciones, entre

²⁰ En África fueron abiertas 30 Embajadas brasileñas. Disponible en: <http://www.artigos.com/artigos/sociais/direito/a-expansao-da-politica-internacional-brasileira-no-continente-africano-12155/artigo/>, recuperado: 20 de mayo de 2011.

embajadas y consulados. En Latinoamérica y en el Caribe, por ejemplo, Brasil cuenta con representaciones en todos los países.

Al respecto, las fuentes oficiales afirman que la presencia ampliada de Brasil en el mundo señala la vocación universalista (Moreira, 2005) de su política exterior. Sin embargo, la ostensiva representación brasileña y la participación del país en distintos grupos (G-20 financiero, G-8, BRIC e IBAS), asociados a su riqueza natural y peso demográfico, y sazonado con el carisma y prestigio del presidente Lula da Silva, fueron recursos y oportunidades que Brasil ha disfrutado para ampliar su proyección internacional.

Para muchos, sin embargo, el exceso de protagonismo puede igualmente llevar al país a aventurarse en campañas para las cuales no posee suficiente estructura logística, material o diplomática para corresponder a las expectativas y, por ende, fracasar. Eso implicaría claramente un riesgo a la credibilidad nacional, construida sobre bases sólidas desde hace siglo.

1.4 LOS EJES DE ACTUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERNA DURANTE EL GOBIERNO LULA DA SILVA

Según Rubens Ricúpero (2010, p.29)²¹, cuatro ejes de actuación orientaron las acciones externas brasileñas durante el período Lula da Silva:

²¹ Rubens Ricupero es director de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Fundación Armando Álvares Penteado (FAAP). Fue Embajador en los Estados Unidos y en Italia, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), ministro de la Hacienda en el gobierno Itamar Franco, y ministro del Medio Ambiente y de la Amazonia.

- Obtener el reconocimiento de Brasil como actor político global de primer orden en el sistema internacional multipolar en formación.
- Consolidar las condiciones económicas internacionales que favorezcan el desarrollo, considerando las ventajas comparativas brasileñas concentradas en la agricultura.
- Construir un espacio político-estratégico y económico-comercial exclusivo para las naciones sudamericanas, a partir de la expansión gradual del Mercosur.
- Fortalecer las relaciones Sur-Sur, estimuladas por la emergencia de China, India y Sudáfrica; por el retomado crecimiento africano; y por la proliferación de foros de concertación (BRIC, IBAS, AFRAS²², ASPA²³, BRASIL-CARICOM, entre otros).

En el primer eje se inserta la aspiración de Brasil a un Consejo de Seguridad ampliado, en el cual sea contemplada la participación de países en desarrollo, como miembros permanentes, o como no permanentes. Mientras tanto, como ya se ha mencionado, Brasil ha tenido que presentarse como actor capaz de contribuir con la seguridad mundial, ésta defendida con base en los vínculos entre paz, desarrollo y justicia social.

Con respecto al segundo eje, vale resaltar, entre las muchas iniciativas brasileñas en el terreno de las negociaciones comerciales, el G-20 comercial por medio del cual Brasil se ha coordinado con países en desarrollo exportadores de productos

²² AFRAS es la Cumbre África - América del Sur. Fuente: <http://alainet.org/active/14764&lang=es>, recuperado: 20 de febrero de 2011.

²³ ASPA es la Cumbre América del Sur – Países Árabes. Fuente: <http://alainet.org/active/14764&lang=es>, recuperado; 20 de febrero de 2011.

agrícolas con el objetivo de establecer una nueva dinámica a las negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Anterior a la creación del G-20, existía una concertación bipolar entre los Estados Unidos y la Unión Europea, en que ellos, de modo antidemocrático y desfavorable, establecían los términos del acuerdo para después ofrecerlo a los demás países como el consenso posible. Con el G-20, las negociaciones se tornaron más fluidas y transparentes, pues la interlocución entre los grupos es directa. Además, el G-20 pasó a ser reconocido, en la OMC, por su fuerza coordinadora y propiciadora de consensos, así como ha señalado que es posible establecer una coordinación Sur-Sur de carácter pragmático, basada en intereses económicos y morales, y no sólo ideológicos.

Brasil, durante el Gobierno Lula, se ha empeñado en eliminar los grandes subsidios que los países desarrollados concedían a la exportación, así como reducir, de forma significativa, el apoyo interno a la producción agrícola de esos países. Eso se convertiría en un gran beneficio para los productores brasileños y para los de otros países en desarrollo, inclusive los países pobres de África y de otros continentes, en que la producción agrícola no puede sobrevivir a la competencia malsana y subsidiada llevada a cabo por el bloque desarrollado.

En el ámbito del tercer eje de actuación se buscó la ampliación de Mercosur, con base en la integración política y económica de Sudamérica. La integración es un objetivo estratégico cuyas bases son el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur).

Sudamérica posee un gran potencial energético, las mayores reservas de agua del mundo y una gran capacidad de producción agrícola. La región presenta, igualmente, un gran mercado en expansión y buenas perspectivas de crecimiento económico.

Consciente de la importancia estratégica de la región, el gobierno Lula tuvo la iniciativa de crear la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) con el objetivo de crear establecer institucionales para impulsar la integración. El comprometimiento político de los países sudamericanos se dio con la firma, en 2008, del Tratado Constitutivo de la Unasur.

El objetivo de esa integración es fortalecer los vínculos políticos entre los países de Sudamérica, además de intensificar el comercio, las inversiones y la cooperación en distintas áreas, con miras a promover el desarrollo socio-económico y la competitividad de la región. Es claro que todo eso contribuye, igualmente, a que Brasil fortalezca su capacidad de intervención en los foros internacionales²⁴.

Finalmente, el cuarto eje que posee especial relevancia para este trabajo, se refiere al fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur. En el primer mandato del gobierno Lula, la diplomacia brasileña trató de proponer a los socios regionales como a otros países en desarrollo una:

coalición del Sur para cambiar las relaciones de fuerza en el mundo (o el “eje de la política mundial”), así como viabilizar una nueva geografía comercial, hecha más bien de intercambio en el sentido Sur-Sur que una supuesta “dependencia” del comercio desigual con el Norte (Almeida, 2007, p.8).

Sin embargo, como afirma Almeida (2007), los países destinatarios de la propuesta brasileña percibieron que había, de un lado, el interés brasileño por una silla en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) y, de otro, el deseo de imponer a Sudamérica la marca de los intereses económicos brasileños. Es decir,

²⁴ Brasil, Ministério das Relações Exteriores, América do Sul, Integração Sul-America. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.3-america-do-sul-integracao-sul-americana/view>, recuperado en 05 de julio 2011.

se trataba de una agenda de intereses nacionales “presentados como si fuera una expresión de un nuevo orden multilateral contemplando el interés de todos” (p. 8).

Otro aspecto a que se menciona en el cuarto eje son las alianzas establecidas por Brasil con los países emergentes del Sur. Entre ellos se destacan el IBAS y el BRIC.

El grupo IBAS, integrado por India, Brasil y Sudáfrica, es un mecanismo innovador, pues asocia a países de distintas regiones con base en una misma visión de mundo. Es lo que, según las fuentes oficiales, denominan “minilateralismo”. La informalidad del grupo les confiere más agilidad en las acciones, en especial a las que se refieren a la cooperación internacional²⁵.

El BRIC, compuesto por Brasil, Rusia, India y China, a su vez, es igualmente un mecanismo informal, todavía no institucionalizado y, por eso, no posee un rango de objetivos establecidos. Sin embargo, el grupo propicia el diálogo, la identificación de convergencias, la concertación política y económica, así como la cooperación en determinados sectores²⁶. El BRIC se ha mostrado capaz de influenciar la agenda internacional en especial en temas económico-financieros.

Evalrados los elementos que condensan los discursos oficiales y observados los cuatro principales ejes de actuación que guiaron la agenda externa entre 2003 y 2010, es posible establecer un camino de referencia entre ellos: la ampliación de la geografía de las relaciones exteriores de Brasil, a partir de un mayor contacto y diálogo con otras naciones en desarrollo, ya sea por medio de mecanismos multilaterales o bilaterales.

²⁵ Brasil, Ministerio das Relações Exteriores, Reforma da Governança global – IBAS, Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.1.3-reforma-da-governanca-global-ibas/view>, recuperado em 05 de mayo de 2011.

²⁶ Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Reforma da Governança global – BRICs, Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.1.4-reforma-da-governanca-global-brics/view>, recuperado em 05 de mayo de 2011

El fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur se trató, por lo tanto, de una estrategia de afirmación de la posición de Brasil en el escenario político mundial internacional que no se desvinculó de la actuación pacifista y solidaria, marcos orientadores de la política exterior del gobierno Lula.

2. LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR EN EL CONTEXTO BRASILEÑO

Como ya se ha mencionado en el capítulo 1, en el marco de la estrategia de inserción internacional de Brasil, delineada por la política exterior del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, las relaciones con los países en desarrollo fueron bastante fortalecidas por medio de alianzas y de instrumentos como la cooperación internacional.

La cooperación Sur-Sur, así conocida, abarca todo el intercambio entre países en desarrollo (Correa, 2010, p.97). A partir de 2003, esa modalidad de cooperación recibió una importancia sin precedentes en la política exterior brasileña, implicando la ampliación de los recursos financieros dirigidos a prestar cooperación técnica, ayuda humanitaria y perdón de deudas, entre otras modalidades de apoyo a los países en desarrollo.

Dentro del sistema de cooperación para el desarrollo, la cooperación Sur-Sur ofrecida por Brasil es una práctica diferenciada, comparable a la que realizan los países de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE). Esos países, considerados donantes tradicionales, privilegian la cooperación financiera basada en una serie de requisitos que deben ser cumplidos por los países receptores (Correa, 2010, pp. 92-94).

A diferencia de la cooperación ofrecida por los países más desarrollados, la diplomacia brasileña lanzó al mundo una propuesta muy atractiva: una cooperación sin condiciones. Se trata de una cooperación más adecuada a las realidades de los países receptores, en razón de las afinidades culturales y socioeconómicas entre estos y Brasil (Cabral y Weinstock, 2010, p. 2), además de ser un intercambio dirigido a atender las necesidades del país receptor y no a imponerles demandas.

Es importante resaltar que, durante el gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, la cooperación prestada por Brasil a los países en desarrollo se constituyó en un mecanismo de diplomacia solidaria y no se sometía a las reglas, basadas en la Declaración de París, que son adoptadas en el ámbito de la cooperación Norte-Sur (Pino, 2010, p.1 y 2)

Otra diferencia de la cooperación prestada por Brasil: el énfasis en la modalidad técnica. Por medio del intercambio de peritos, se transfieren conocimientos técnicos, con miras a fortalecer las capacidades institucionales, lo que genera avances, en especial, en recursos humanos, área en que los países receptores presentan serios déficits (Cabral y Weinstock, 2010, p.2).

Para entender la cooperación técnica ofrecida por Brasil a países en desarrollo (CTPD), como instrumento político de proyección internacional y, por ende, de ampliación de su poder de influencia en el escenario mundial, es necesario tener una visión más precisa sobre esta modalidad de cooperación Sur-Sur, lo que requiere conocer su concepto, sus antecedentes, sus clases y sus propósitos en el contexto brasileño.

2.1 COOPERACIÓN SUR-SUR

En su acepción más genérica, la cooperación Sur-Sur es toda iniciativa de intercambio entre países en desarrollo conducidas por diferentes modalidades de cooperación (Correa, p. 97).

Sin embargo, es común encontrar, en algunos textos, la expresión cooperación Sur-Sur siendo usada para denotar determinada modalidad de cooperación o el conjunto de ellas. Muchas veces el término aparece como sinónimo de

cooperación técnica entre países en desarrollo, otras veces como una concertación política y también como cooperación a nivel financiero o humanitario entre esos mismos países. No hay, por lo tanto, un criterio bien claro para definir de qué modalidad (técnica, financiera, política o humanitaria) se trata cuando se habla de cooperación Sur-Sur.

La imprecisión de la expresión Sur-Sur reside igualmente en otros aspectos. Uno de ellos es que se trata de un enfoque reduccionista que encuadra las distintas modalidades de cooperación en sólo dos categorías: Sur-Sur o Norte-Sur.

En la práctica, existe un abanico de instrumentos de intercambio entre países que van más allá de esas dos posibilidades. Una de ellas es la cooperación triangular. Por ejemplo, la sociedad entre Brasil y los Estados Unidos para la ejecución de un proyecto en África no puede ser considerada Norte-Sur o Sur-Sur y, al mismo tiempo, corresponde a las dos cosas. La cooperación bilateral entre países, no miembros de la CAD/OCDE²⁷ y que poseen niveles de desarrollo muy próximos, así como la cooperación entre actores sub nacionales, organizaciones de la sociedad civil y de sectores productivos, no estarían igualmente siendo contempladas por tal abordaje reduccionista.

En resumen, la cooperación Sur-Sur es un término que aporta limitaciones conceptuales y una visión reduccionista, pues no contempla todas las potencialidades del relacionamiento o intercambio existentes entre los países en desarrollo.

Con miras a evitar imprecisiones, ese trabajo hará un énfasis especial en la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), por tratarse de la más destacada modalidad de cooperación ofrecida por Brasil. Para este país, la

²⁷ CAD/OCDE es el Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

cooperación técnica es vista como un instrumento de promoción del desarrollo, una vez que contempla la transferencia, la adaptación de ideas y conocimientos, tecnologías y capacidades, de carácter no comercial, entre países en desarrollo. Además, la cooperación permite el fortalecimiento de las relaciones políticas, económicas y comerciales entre Brasil y esos países.²⁸

2.2 ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR

Antes del final de la Segunda Guerra, los territorios y países de Latinoamérica, el Caribe, Asia, África, Oriente Medio y Oceanía eran colonias o eran vistos como áreas cuya finalidad económica era producir materias primas, mercados y recursos naturales para sus exportaciones hacia los países desarrollados. De hecho, la inserción del tema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo se dio inmediatamente después de la Segunda Guerra, ocasión en que se iniciaron los programas regulares de asistencia técnica, mantenidos, en un comienzo, por las expotencias coloniales europeas y, posteriormente, por los Estados Unidos y la Unión Soviética (Correa, pp. 13 y 19).

A las potencias coloniales no les interesaba perder su hegemonía en sus antiguas colonias. En ese contexto, los programas de asistencia fueron usados como mecanismo para alinear la estructura de gobernanza y de los servicios públicos de las jóvenes naciones con las prácticas políticas y los sistemas económicos occidentales. Ese tipo de asistencia, en el fondo, no tenía la intención de eliminar la jerarquía entre los países europeos y sus antiguas colonias, situación que, según Correa (2010, p.15), se reproduce hasta hoy, por medio de la relación vertical entre donantes y receptores de cooperación. Del mismo modo, considerando el fenómeno de las llamadas economías emergentes y el creciente

²⁸ Información más detallada se encuentra en el manual “Orientación Básica para la Presentación de Proyectos de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”, disponible en <http://www.abc.gov.br/ct/ctAcessoCGPD.asp>, recuperado: 3 de julio de 2011.

intercambio político y económico entre los países en desarrollo, esa verticalidad en las relaciones de cooperación aún persiste.

A los Estados Unidos, a su vez, que despuntaban de la post-guerra como potencia económica y política, no le interesaba el modelo de exploración y ocupación colonial practicado por Europa en sus colonias. La atención estadounidense estaba dirigida hacia dos frentes: la reconstrucción de Europa y el combate a la pobreza de los países asiáticos. Todas esas acciones fueron articuladas con miras a un objetivo: contener la expansión del socialismo y proteger el espacio económico norteamericano (Correa, 2010, p.16).

Tanto para los Estados Unidos como para la Unión Soviética, igualmente victoriosa en la Segunda Guerra, pero con orientación política y económica distinta de la estadounidense, el objetivo de su acción internacional era montar sus respectivos sistemas de alianzas: Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Pacto de Varsovia; y preservar sus áreas de influencia estratégica en el mundo (Cervo, 1994, p.38).

La gran preocupación, en la época, era evitar nuevos conflictos mundiales y eso terminó por contribuir a la manutención del sistema de alianzas estratégicas e ideológicas llevado a cabo por las dos superpotencias. A pesar de la existencia de conflictos posteriores a 1945, éstos fueron aceptados por la comunidad internacional como “acomodación de fuerzas” entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. La ONU poco pudo hacer en la prevención de esos conflictos, en razón de los antagonismos entre los miembros del Consejo de Seguridad (CSNU) y de la superioridad de esa instancia sobre la Asamblea General (AGNU).

Sin embargo, como medida paliativa para mantener la estabilidad internacional, se adoptó la estrategia de promover el desarrollo económico y social de los países pobres. La “estabilidad” le interesaba a los Estados Unidos que consideraba que

el progreso de las condiciones económicas y sociales de los países pobres favorecería la penetración del socialismo. Cabe anotar que “progreso económico” era entendido, según la lógica de los países desarrollados, como la existencia de condiciones favorables a la expansión de sus empresas en mercados menos maduros (Correa, 2010, p. 20).

Fue, por lo tanto, en ese contexto histórico que nació la Cooperación Técnica Internacional y fueron esas las condiciones estratégicas que la hicieron asumir un propósito distinto y más amplio de aquel para el cual fue creada. Esa ambivalencia entre sus propios objetivos y su función derivada (estratégica) se mantendría por las siguientes décadas (Cervo, 1994, p.38).

Sólo en 1948, la Cooperación Técnica Internacional (CTI) fue formalmente institucionalizada, por medio de la Resolución n° 200 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y con base en tres elementos originales: a) la transferencia no comercial de conocimientos y técnicas; b) la ejecución de proyectos en conjunto, involucrando especialistas, capacitación de recursos humanos, equipos, material bibliográfico, estudios e investigación; y c) la existencia de niveles distintos de desarrollo entre el país receptor y el donante.

En la misma oportunidad, la ONU creaba su programa multilateral. Sin embargo, esa iniciativa fue afectada por el primer programa de cooperación técnica bilateral de los Estados Unidos²⁹ para los países en desarrollo, cuya pretensión era reforzar el concepto de “asistencia” o “ayuda” para utilizar la cooperación con fines ideológicos o económicos, en vez de la “cooperación” en su esencia, entendida como un intercambio con miras al desarrollo de las partes.

²⁹ En 1948, los Estados Unidos crearon la *Economic Cooperation Agency* – ECA, que fue responsable por el programa de reconstrucción europea. Su transformación, en 1952, en la *Mutual Security Agency*-MSA, posibilitó fuertes inversiones en países que integraban un cinturón para contener la expansión del socialismo en Oriente Medio y Asia. Atendiendo a la misma estrategia, fue creada, en 1961, la agencia de desarrollo USAID. (Ver Correa, 2010)

De hecho, en los años 50, la cooperación sirvió mucho más como instrumento para reducir los efectos de la pobreza que para la capacitación hacia el desarrollo.

Aún en la década de los 50, despuntan las primeras críticas al orden internacional bipolar y a la división del mundo en áreas de influencia ideológica. Europa Occidental buscó más autonomía económica integrando sus países en un mercado común. Las naciones más pobres de África, Asia y Europa buscaron un sistema internacional más favorable a la promoción del desarrollo. Los países latinoamericanos, a su vez, bajo la orientación de la Comisión Económica de las Naciones Unidas – CEPAL, decidieron promover la industrialización como medio de alcanzar el desarrollo (Cervo, 1994, p. 39).

En 1955 tuvo lugar la Conferencia de Bandung, en Indonesia. Para Correa ese evento puede ser considerado como uno de los marcos políticos de la cooperación Sur-Sur, una vez que significó una gran movilización para promover y asegurar la autodeterminación de los pueblos y el fin del colonialismo. De hecho, el régimen colonial, en general, establecía un sistema de explotación económica y una subordinación político-social que imposibilitaba, entre otros elementos, la aparición del liderazgo político autónomo y de recursos humanos calificados; la acumulación de capital; la implantación de centros de enseñanza y de investigación; además de la construcción de infraestructura local. Las disputas entre las dos superpotencias también contribuían a esa ausencia de autonomía, una vez que sus sistemas de alianzas obstaculizaban la institución de mecanismos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional (2010, pp. 18-97).

Todo ese escenario contribuyó a una evolución en el concepto de cooperación internacional. Sólo hasta los años 50 se empiezan a definir las distintas modalidades de cooperación: económica; científica y tecnológica; política, técnica y cultural.

Cervo (1994, p.40) observa que, hasta aquella década, la importancia dada a la cooperación técnica internacional (CTI) era incipiente con relación a las demás modalidades, a se tuvieron en cuenta aspectos tales como la importancia de los propósitos designados a ésta, del volumen de recursos aportados y de los resultados esperados.

El referido autor resalta igualmente que, a partir de la década de los 60, dos nuevas funciones fueron asociadas a la CTI, pues convenía tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo ampliar la importancia de esa modalidad. Para el primer grupo, importaba fortalecer sus intereses y su presencia en el exterior. Al segundo grupo le interesaba obtener, por medio de la cooperación técnica, el acceso a la ciencia y a la tecnología. Se trataba, en resumen, de una relación entre partes desiguales: Norte, donante, desarrollado, detentor de los recursos financieros y técnicos *versus* Sur, receptor, en desarrollo, carente de recursos financieros y técnicos.

Entre 1967 y 1970, fue promovido un consenso, expresado en la Resolución 2688 de la Asamblea General de 1970, por medio de la cual el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo tendría como mandato prestar asistencia para construir las capacidades de los países en desarrollo, con miras a la autosostenibilidad. De esta manera, el concepto de asistencia técnica evolucionó hacia el de cooperación técnica internacional.

Sin embargo, el consenso de 1970 no logró anular las deficiencias de la CTI concentrada en el rígido sistema de cooperación Norte-Sur. Esa constatación hizo que los países del Sur, en especial Brasil, demandasen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acciones y mecanismos para estimular una propuesta más ecuaníme: la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Atendiendo a este problema, fue realizada, en Buenos Aires,

en septiembre de 1978, la Conferencia de las Naciones Unidas para la CTPD. En ese encuentro se decidió que la nueva modalidad no pretendía sustituir los programas de la tradicional cooperación Norte-Sur, sino acrecentarlos (Cervo, 1994, p.44).

En diciembre del mismo año, fue aprobado por 138 países integrantes de la referida Conferencia, el Plan de Acción de Buenos Aires. Esa deliberación posibilitó a países como Brasil el uso de sus capacidades para superar las relaciones de dependencia peculiares de las relaciones Norte-Sur. “Estaba, por lo tanto, instituida la cooperación horizontal” (Cervo, 1994, pp.40 - 44).

2.3 BRASIL: DE RECEPTOR A DONANTE DE COOPERACIÓN

La trayectoria de Brasil, en el contexto de la CTI, se convirtió en un ejemplo de cómo la cooperación técnica puede ofrecer un abanico de oportunidades para el desarrollo económico, político y social de un país. La cooperación, recibida multilateral y bilateralmente, contribuyó a que Brasil obtuviera grandes avances, en especial en lo que se refiere al fortalecimiento de sus instituciones y al establecimiento y conducción de sus políticas públicas. Pero, cabe resaltar que una de las razones que favoreció para que el país alcanzara un nivel de desarrollo, a punto de concederle credenciales para que hoy sea un donante de cooperación, fue la autonomía con la cual aprovechó y aprovecha las posibilidades ofrecidas por la CTI, vinculándolas siempre a los intereses nacionales.

Cervo (1994) resalta que fueron, mucho más, las condiciones internas de Brasil las que permitieron un aprovechamiento más eficaz de las oportunidades surgidas durante el periodo dorado de la cooperación internacional, que se sitúa entre finales de los setenta e inicio de los ochenta. Elementos tales como: la filosofía desarrollista nacional; la inserción racional de la CTI en la política exterior; la autonomía para definir sus propios objetivos e intereses, en detrimento de los que

eran definidos por la cooperación prestada por los países desarrollados; un sistema nacional de gestión de la cooperación internacional; y la implantación de agencias con cuerpo técnico y equipos especializados en cooperación. Todos esos elementos crearon las condiciones ideales para la actuación de los agentes de cooperación en Brasil.

Desde 1930, la política exterior brasileña fue instrumentalizada para promover el desarrollo nacional. Un desarrollo, en algunos gobiernos, fiel a la ideología del nacionalismo económico y, en otros, fiel a una propuesta integrada y abierta para el exterior, más coherente con la corriente liberal. Lo importante es que Brasil nunca ha abdicado del propósito de promover su desarrollo, a pesar de mantener un grado importante de apertura comercial y de liberalización económica. La cooperación se daría, igualmente, a nivel interno, para integrar el esfuerzo de la política exterior de promover el desarrollo. Con base en la difusión y el uso de técnicas, el aumento de producción y la aprehensión de conocimientos, la CTI lograba condensar los aspectos económicos y sociales del desarrollo y, así, pasó a ser incorporada a la política exterior brasileña como una de sus variables permanentes desde los años sesenta (Cervo, 1994).

Es cierto que la cooperación no ha logrado establecer un equilibrio por completo entre el crecimiento económico y el social, pero por medio de ésta era posible contemplar los dos aspectos. De un lado, el económico, pues, mediante la CTI, más consumidores y productos fueron agregados al mercado; de otro lado, el social, ya que hubo una mejoría en la capacitación técnica, haciendo que los recursos humanos obtuvieran el control del proceso productivo.

A su vez, la existencia de un sistema nacional de gestión de la cooperación internacional, que involucró agencias con cuerpo técnico y equipos especializados, hizo posible evaluar todas las modalidades de cooperación ofrecida, con miras a medir la capacidad desarrollista de cada una de ellas. Esa evaluación garantizó

más autonomía a Brasil en lo que se refiere a definir sus prioridades e intereses y no sólo recibir pasivamente lo que la cooperación tradicional (Norte-Sur) estaba dispuesta a ofrecer (Cervo, 1994, pp. 40-42).

El primer “Sistema de Cooperación Internacional”, en Brasil, fue implementado, en 1950, por medio del decreto n.º 28.799 que creaba la Comisión Nacional de Asistencia Técnica (en adelante CNAT).

La CNAT estaba compuesta por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República (Seplan) y de otros ministerios sectoriales. Su finalidad principal era hacer el levantamiento de las necesidades brasileñas en materia de asistencia técnica y preparar los planes y los programas para la obtención de apoyo técnico ofrecido por las organizaciones de países desarrollados, con los cuales Brasil mantenía acuerdos, en el área de transferencia de tecnología, por medio de la cooperación. Además, la institución estudiaba los asuntos relativos a la actuación de Brasil en programas de asistencia técnica organizados por las Naciones Unidas y, eventualmente, por la Organización de los Estados Americanos (OEA)³⁰.

En 1969, las atribuciones de la CTI fueron centralizadas en la Seplan y en el Itamaraty, como es conocido el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) de Brasil. En 1984, para evitar la duplicidad de gestión entre la Subsecretaría de Cooperación Económica y Técnica Internacional (Subin) y la División de Cooperación Técnica (DCT) del MRE, fue necesario integrar el Sistema de Cooperación Técnica. La reunión de las dos funciones: económica, conducida por la Subin, y política, a cargo de la DCT, dieron origen a la Agencia Brasileña de Cooperación, en septiembre de 1987.

³⁰ Diário Oficial da União (DOU), de 12/12/1953. Disponible en: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/2878965/dou-secao-1-12-12-1953-pg-3>, recuperado: 05 de mayo de 2011.

Por medio del Decreto n° 94.973³¹, ABC pasó a ser parte integrante de la Fundación Alexandre Gusmão (Funag), vinculándose así al Ministerio de Relaciones Exteriores³², situación en la cual se encuentra hasta hoy. Sólo en 1996, por medio del Decreto n° 2070/96, ABC pasó a integrar a la Secretaria General del MRE, convirtiéndose en un órgano de la administración directa federal.³³

Además de la estructura institucional que permitía una gestión de cooperación internacional, otro aspecto que posiblemente contribuyó para el aprovechamiento más eficaz de las oportunidades surgidas de la cooperación internacional fue el pragmatismo brasileño. Este país pasó a evitar la cooperación asistencialista, y empezó a buscar, por medio de la política exterior, una verdadera cooperación a nivel económico, científico, técnico o tecnológico, y a implementarla de forma más ecuánime entre las partes. Esa búsqueda se ajustaba al carácter pragmático de la política exterior, pues no estaba impregnada de ideologías y politización. Lo que importaba era crear oportunidades, tanto a nivel bilateral como multilateral, para superar así los obstáculos y dar consecución al interés nacional de desarrollo (Cervo, 1994, p.42).

Cervo (1994) publicó un estudio en el que se midió el impacto de la cooperación técnica internacional sobre el desarrollo de Brasil hasta 1989. Los datos levantados por el referido trabajo traen aspectos más detallados sobre la cooperación recibida por Brasil y aporta algunos argumentos sobre las razones que convirtieron a Brasil en prestador de cooperación.

³¹ El Decreto 94.973 está disponible en: <http://br.vlex.com/vid/setembro-aprova-estatuto-alexandre-funag-34285112>, recuperado em 05 de mayo de 2011.

³² Interesante notar que, desde la creación de la CNAT hasta hoy, el Director Ejecutivo de la institución responsable por la cooperación era elegido entre los miembros del cuerpo diplomático. Eso refuerza el vínculo entre la cooperación y la política exterior brasileña.

³³ Fuente: ABC, disponible en: http://www.abc.gov.br/lernoticia.asp?id_noticia=451, recuperado: 5 de mayo de 2011.

El estudio analizó un total de 1.293 proyectos, de cooperación recibida y prestada, concluidos hasta 1989 y coordinados por la Subin o por la ABC.

Entre los años sesenta e inicios de los ochenta, Brasil recibió cooperación bilateral, en un total de 249 proyectos, de un grupo de países de elevada capacidad internacional: Alemania, Francia, Japón, Canadá, Italia, Reino Unido y Estados Unidos. Además, los 152 proyectos de la cooperación multilateral recibida, bajo la gestión del PNUD, involucraron varias agencias del sistema ONU como: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO); la Organización del Trabajo (OIT); la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO); la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Había también, según el estudio, otros proyectos de gran importancia que eran ejecutados por instituciones brasileñas que contrataban especialistas extranjeros por medio del PNUD. Las mejores mentes mundiales fueron, en aquel momento, atraídas hacia Brasil, en razón de condiciones internas propicias como la existencia de un sistema nacional de cooperación, además de instituciones nacionales especializadas de alto nivel, que se encargaban de la gestión de los proyectos. Otros dos factores también fueron responsables de atraer a los técnicos extranjeros: la seguridad en cuanto al éxito de los proyectos ejecutados y su largo alcance en términos de beneficios a amplios sectores de la población.

Otra información relevante presentada por el referido estudio es que, además de la selección adecuada de instituciones, ellas se dedicaban a un amplio rango de actividades como entrenamiento de personal, investigación, mejoría de productividad y comercialización, de igual modo actuaban en varias áreas de apoyo al desarrollo, tales como industria, desarrollo regional, comunicación, agricultura, mineralogía, alimentación, gestión y universidades, entre otras.

Otro punto para destacar es que los proyectos eran distribuidos en varias regiones de Brasil, de acuerdo con las necesidades y carencias de cada una de ellas, ampliando el alcance de la cooperación en términos de beneficios a amplios sectores de la población. Así, confirma Cervo, la CTI cumplía, en Brasil, su función social.

La década de los ochenta, a su vez, representó el punto de inflexión con relación al perfil del país en lo que se refiere a la cooperación técnica. En aquel momento, las instituciones brasileñas ya habían conquistado un nivel técnico bastante avanzado, logrando cada vez más autonomía con relación a la cooperación recibida del exterior. El nivel de desarrollo conquistado por la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai) y la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) empezaron a despertar el interés de los países en desarrollo por la cooperación brasileña y, en razón de esa demanda, el gobierno decidió poner la experiencia brasileña a la disposición de aquellos países. A partir de aquel momento, Brasil pasó de ser un país receptor a un país donante de cooperación.

3. LA ABC Y LA PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR PRESTADA POR BRASIL

El fuerte impulso, en términos políticos y financieros, recibido por la cooperación Sur-Sur, en la última década, resultó en un aumento importante en la demanda de proyectos y programas coordinados por la ABC, como también en el número de países y regiones geográficas involucrados en esa modalidad de cooperación. Como reflejo inmediato de esos cambios, la Agencia ha triplicado su presupuesto en los últimos años del gobierno Lula y su cuerpo técnico ha sido ampliado, sin embargo, en una escala menor (Cabral y Weinstock, 2010).

La imagen de la ABC es la de una agencia ágil que posee una clara visión sobre la cooperación y sobre el papel que quiere desarrollar en la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, construir una estructurada estrategia de cooperación y obtener adecuados y suficientes medios técnicos y operacionales para actuar con efectividad en los países en desarrollo es uno de los desafíos por enfrentar para que la referida institución se convierta en una completa y exitosa agencia de cooperación para el desarrollo (Cabral y Weinstock, 2010, p.10).

Ese apartado, por lo tanto, pretende analizar los aspectos institucionales y operacionales de la Agencia, con el propósito de discutir sus potencialidades, como los desafíos que enfrenta en lo que se refiere a la dirección de la cooperación Sur-Sur. Este análisis es relevante para reflexionar acerca de la efectividad de la instrumentalización de la cooperación técnica prestada por Brasil como instrumento de *soft power*.

Por su actualidad y relevancia, como fuente bibliográfica principal para el desarrollo de este apartado, fue elegido el reporte elaborado por las investigadoras Lidia Cabral y Julia Weinstock, del *Overseas Development Institut*

(ODI), titulado *Brazilian Technical Cooperation for Development, Drivers, Mechanics and Future Prospects*.

3.1 MARCO INSTITUCIONAL Y MISIÓN

Como ya se ha comentado en el capítulo 2, la ABC fue creada en septiembre de 1987 y en 1996 pasó a integrar la Secretaria General del MRE, más precisamente a la Subsecretaría para Cooperación y Promoción Comercial. La misión de la Agencia es orientada por la política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y por las prioridades nacionales de desarrollo, definidas en los planes y programas sectoriales del Gobierno³⁴.

La ABC es el brazo operacional del Gobierno brasileño responsable de negociar, aprobar, implementar, coordinar y evaluar los programas, proyectos y actividades³⁵ de cooperación técnica internacional, ejecutados con base en los acuerdos firmados entre Brasil y otros países u organismos internacionales (Acuerdos Generales de Cooperación Técnica; Ajustes Complementares y Programas Ejecutivos; Memorando de Entendimiento y Protocolo de Intenciones).

La Agencia trabaja en dos frentes: la cooperación recibida (bilateral y multilateral) y la cooperación prestada o cooperación Sur-Sur.

En la vertiente Sur-Sur, que es el enfoque de este trabajo, la ABC sigue las directrices determinadas por la política exterior brasileña: prestar cooperación sin

³⁴ Para más información, consultar el sitio web de la ABC, disponible en: <http://www.abc.gov.br/>

³⁵ Se trata de actividades conocidas, en el contexto de la ABC, como “Atividade Isolada”. Son actividades puntuales, que generalmente duran de una semana a tres meses. Esa modalidad es ejecutada con miras a atender una demanda específica del país receptor. Ejemplo: “Participación de Brasileños en Congreso de Cardiología en Nicaragua”; “Misión Técnica para Elaboración de Proyectos de Cooperación Técnica en Granada”, etc. Fuente: <http://www.abc.gov.br/>

intereses comerciales o fines lucrativos, y de acuerdo con los principios de la diplomacia solidaria. Los proyectos y actividades son negociados y elaborados en respuesta a las demandas de los países en desarrollo y sin imposición de condiciones. No hay, igualmente, injerencia en asuntos internos de los países socios.

3.2 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

De acuerdo con el sitio oficial de la Agencia, su estructura organizacional está compuesta de las siguientes coordinaciones: CGPD: Coordinación General de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo; CGRB: Coordinación General de Cooperación Técnica Recibida Bilateral; CGRM: Coordinación General de Cooperación Técnica Recibida Multilateral; CGMA: Coordinación General de Cooperación en Agropecuaria, Energía, Biocombustibles y Medio Ambiente; CGTI: Coordinación General de Cooperación en Tecnología de Información, Gobernanza Electrónica, Defensa Civil, Urbanismo y Transporte; y CGDS: Coordinación General de Cooperación en Salud, Desarrollo Social, Educación y Formación Profesional; CGAP: Coordinación General de Acompañamiento de Proyectos y de Planeamiento Administrativo (ver Figura 3).

Sin embargo, en abril de 2011, durante su participación en la Conferencia: “Brasil y el Mundo - Oportunidades, Ambiciones y Elecciones”, organizada por el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales, el Director de la ABC, Ministro Marco Farani, presentó un organigrama distinto de lo que es descrito por la Figura 3. De acuerdo con la presentación del Director de la ABC, la Agencia funciona básicamente, como ya se ha mencionado, en dos frentes: la cooperación prestada por Brasil, coordinada por la CGPD, y la cooperación recibida, en los niveles

bilateral y multilateral, a cargo de la CTRB y la CTRM, respectivamente (ver Figura 4).

Se observa, por lo tanto, que hay una importante diferencia entre lo organigrama que es presentado por el Director de la Agencia de lo que es formalmente instituido. Además, las CGTI y CGDS no existen en la práctica. La CGMA, a su vez, está en proceso de extinción, ya que su programa más importante, titulado *Cotton 4*, está en el momento bajo la gerencia de África que, juntamente con las gerencias de América Latina, del Caribe, de Programas y Proyectos Especiales y el Núcleo de Administración Financiera, integran la CGPG.

La estructura organizacional (ver Figura 5) que mejor se acerca a la realidad es la elaborada por el estudio de Cabral y Weinstock (2010). En el referido organigrama se pueden verificar con claridad las dos vertientes de cooperación: la prestada Sur-Sur, en nivel bilateral y triangular; y la recibida, en nivel bilateral y multilateral.

Como se puede observar, la estructura organizacional es centralizada, con las distintas coordinaciones reportando directamente al Director de la Agencia. Además, a pesar de que la estructura formal presenta una división por áreas temáticas, en la práctica, los acuerdos son negociados a nivel bilateral con los países receptores, prevaleciendo el criterio geográfico. Otro elemento que refuerza la división por área geográfica es que los analistas de proyectos son responsables por todos los proyectos de determinado país. No hay un analista que sea responsable por el área de transporte, o salud, o gobernanza.

Un importante aspecto, resaltado sólo en el organigrama presentado por Cabral y Weinstock (2010), es que las dos vertientes de cooperación, la recibida (CTRB y CTRM) y la prestada (CGPD y CGDS), están involucradas con la cooperación Sur-Sur. La explicación para esto es que, en realidad, muchos de los proyectos de la cooperación, recibida bilateral y multilateralmente, están siendo convertidos en

iniciativas triangulares con países en desarrollo. Eso implica decir que la cooperación Sur-Sur está permeando a otras unidades de la ABC y que ya no es competencia exclusiva de la CGPD y la CGDS.

3.3 ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN PRESTADA POR BRASIL

De 2003 a 2010, el presupuesto de la ABC pasó de los BRL 4.500.000,00 (USD 2,014,979.19) a BRL 52.600.000,00 (USD 37,269,911.70), lo que representa un expresivo aumento (ver Figura 6). Substrayéndose los costos administrativos, el monto dedicado exclusivamente a cooperación internacional es de USD 22,5 millones.

Sin embargo, si consideramos los últimos tres años del gobierno Lula da Silva (2007-2010), el presupuesto de la Agencia se triplicó. Estos datos confirman la importancia que asumió la cooperación técnica durante el gobierno Lula. Además, se estima en USD 100 millones el monto destinado a los proyectos que estaban siendo negociados y en implementación en 2010.

Otro aspecto a ser resaltado es que, en 2003, apenas 23 proyectos fueron integrados al portafolio de iniciativas de la ABC, mientras que, en 2008 han sido aprobados y coordinados 256 proyectos y actividades puntuales (ver Figura 7). En 2010, a su vez, fueron 221 proyectos y 369 actividades en ejecución y concluidas. Siguiendo la misma tendencia, el número de países beneficiarios de la cooperación saltó de 21 a 58 países en el mismo periodo (Cabral y Weinstock, 2010, p. 3).

Actualmente, son 81 los países en desarrollo con los cuales Brasil mantiene proyectos o actividades de cooperación. Son 38 en África, 18 en América Central y el Caribe, 11 en Sudamérica, 12 en Asia y Oriente Medio y 2 en Europa.

Los objetivos de la política exterior son los que establecen la disponibilidad y la localización de los recursos de la CTI. No hay una estrategia formal de medio o largo plazo que determine las regiones geográficas prioritarias. Sin embargo, África ha recibido atención especial en la política exterior brasileña. La dimensión total del aporte financiero destinado a ese continente, en 2010, comprueba ese patrón: África recibió el 50% del total de recursos, seguida de Sudamérica (23%), América Central, el Caribe (12%) y Asia (15%).

En 2003 fueron destinados a los países africanos un total de USD 524,068.48. En 2010 el monto destinado a los proyectos y actividades en ese continente ascendió a USD 22.089,092.65 (ver Figura 8).

Cabe anotar que más del 74% de los recursos localizados en la región africana son destinados a los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP)³⁶ con los que Brasil ha cooperado históricamente en razón, especialmente, de sus lazos culturales.

Timor Oriental, a pesar de pertenecer al continente asiático, recibe un considerable volumen de recursos, pues integra otro grupo importante para la política exterior brasileña: la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) (ver Figura 9).

Además de la fuerte cooperación con los países integrantes del grupo PALOP y de la CPLP, Brasil amplió su presencia en África en los últimos años. Algunos acuerdos de cooperación fueron firmados con nuevos socios como Marruecos,

³⁶ Mozambique, Angola, Guinea Bissau, San Tomé y Príncipe y Cabo Verde

Zambia, Botsuana, Namibia, Senegal, Nigeria, Kenia, Boquina Faso, Chad, Mali, Camarones y Argelia, entre otros.

Después de África, Latinoamérica y el Caribe son las regiones que reciben más recursos de la cooperación técnica brasileña, pero la presencia brasileña es más generalizada. Actualmente, Brasil presta cooperación con todos los países de Latinoamérica y del Caribe. Sin embargo, a pesar de ser declarada como prioritaria en la política exterior de Brasil, el volumen de recursos financieros que Latinoamérica recibió durante el mismo período, varió de forma más bien modesta: de USD 553 mil, en 2003, ascendió el total a casi USD 15 millones, en 2010 (ver Figura 10).

Finalmente, Brasil posee acciones puntuales en algunos países de Asia (Timor Oriental, Armenia, Afganistán, Kazaquistán y Uzbequistán), de Medio Oriente (Líbano y Territorios Palestinos) y en Oceanía. Con esas tres regiones el volumen de aportes no es tan representativo. Pero hay que tener en cuenta que la cooperación técnica con esos países es bastante reciente si se compara con la intensidad y con el histórico de sus relaciones con los países de Sudamérica y África (ver Figura 11).

A pesar de lo anterior, la presencia brasileña en otras regiones no ha afectado la cooperación con sus tradicionales socios. De todos los países beneficiados, Mozambique, seguido de Timor Este, Guinea, Bissau y Haití son los países que más recursos han recibido de Brasil por medio de la cooperación técnica, durante el periodo de 2005 a 2010. En Sudamérica, se destacan Paraguay y Uruguay; en América Central, es Guatemala el mayor socio; y, en el Caribe, Cuba siempre fue un socio tradicional (ver Figura 12).

Con referencia a los sectores prioritarios, durante el período 2003-2010, las acciones de la cooperación Sur-Sur se concentraron en agricultura (21,86%);

salud (16,28%); educación (12,12%) y medio ambiente (7,43%). Se trata de campos en que las instituciones brasileñas como la Empresa Brasileña de investigación Agropecuaria (Embrapa), el Ministerio de la Salud (MS), la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) poseen reconocimiento internacional.

Seguridad pública, administración pública, desarrollo social, energía, desarrollo urbano, trabajo, industria, ciencia y tecnología, cultura, comunicaciones y justicia también hacen parte del amplio abanico de proyectos y actividades desarrollados en el ámbito de la cooperación prestada por Brasil (ver Figura 13).

3.4 ¿CÓMO OPERA LA ABC?

Frente a un volumen cada vez mayor de compromisos asumidos externamente durante el gobierno Lula da Silva, las demandas por la cooperación técnica brasileña aumentaron no sólo en número, sino también en complejidad.

Las actuales solicitudes de los países receptores ya no se encuadran en el modelo adoptado por la ABC para la elaboración de proyectos del CTI. Además, según Cabral y Weinstock (2010), la estructura institucional y técnica de la ABC ya presenta señales de deficiencias y está sobrecargada.

Cabe, por lo tanto, analizar algunos procesos en las operaciones de la ABC:

Negociación, elaboración y ejecución de proyectos

El proceso se inicia básicamente con la identificación de oportunidades. Eso se da, en general, a partir de visitas presidenciales, de los sectores de cooperación

en las representaciones diplomáticas brasileñas, comisiones mixtas, encuentros internacionales u otros canales oficiales de política exterior. Las demandas son encaminadas a la ABC que, al recibirlas, contacta a las instituciones que poseen un alto grado de experiencia en el área solicitada para la cooperación. En seguida, se organizan las reuniones técnicas en las cuales los funcionarios de la ABC y los representantes de las instituciones brasileñas, y del país beneficiario, discuten la viabilidad de la ejecución del proyecto.

Es importante notar que para ejecutar un proyecto de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) es necesaria la existencia de dos instrumentos legales: el Acuerdo Básico de Cooperación Técnica entre Brasil y el país beneficiario, que es una especie de “acuerdo sombrilla” y que debe ser firmado por las autoridades de política exterior de los dos países y el Ajuste Complementario, que sirve como base a la ejecución de un proyecto específico, y que es firmado, en general, por el Jefe de la representación diplomática brasileña en el país socio y por la autoridad competente del Ministerio de Relaciones Exteriores del referido país.

El proyecto en sí está descrito en el llamado “documento de proyecto”, en el que constan la justificación, los objetivos, las actividades, el tiempo de ejecución, las responsabilidades de las partes y otras informaciones relevantes para su ejecución.

En el proyecto, la ABC es responsable de los gastos de viaje y los viáticos de los especialistas brasileños y extranjeros. La responsabilidad en las actividades relacionadas con la transferencia de conocimiento y con los sueldos de los especialistas nacionales, involucrados en el proyecto, es de la institución ejecutora brasileña. Es importante notar que los referidos técnicos brasileños no reciben sueldos extra por participar en las actividades del proyecto (Cabral y Weinstock, 2010, p.7).

Modalidades de cooperación Sur-Sur

A pesar de que la mayor parte de la cooperación prestada por Brasil se realiza por medio de proyectos tradicionales e independientes, negociados a nivel bilateral, la cooperación triangular o trilateral viene ganando cada vez más espacio en la gestión brasileña.

Esa modalidad consiste en una asociación entre Brasil y los países considerados donantes tradicionales como Japón, Alemania, España e Italia u otros organismos internacionales, con el propósito de prestar cooperación a un país en desarrollo. Actualmente, Brasil es uno de los principales participantes en ese tipo de cooperación, participando en más de 88 proyectos en 27 países.

En ese tipo de cooperación, las demandas no siempre se originan directamente de la relación entre Brasil y el país receptor. En algunos casos, la iniciativa de cooperación surge a partir de un diálogo entre Brasil y una agencia donante, con base en la experiencia que esa última posee con el tercer país.

Además de los tradicionales proyectos a nivel bilateral o de las nuevas iniciativas que involucran un concierto trilateral, la ABC tiene interés en volver más frecuente la ejecución de propuestas más ambiciosas, representadas por iniciativas de mayor impacto en la economía y en la sociedad de los países receptores, llamados de “proyectos estructurales”. Se trata de iniciativas más complejas que exigen un plazo más largo de ejecución y mayores recursos involucrados. El *Cotton 4*, desarrollado en alianza con cuatro países africanos (Mali, Chad, Boquina Faso y Beni) es el primer ejemplo de esa modalidad de proyecto. En otros países, como Senegal y Mozambique, también está prevista la implementación de proyectos similares³⁷.

³⁷ Uno de los objetivos del *Cotton 4* es volver más eficaz y rentable la cadena productiva del algodón en Mali, Chad, Boquina Faso y Benín. La rentabilidad del cultivo de algodón en esos

Cuerpo técnico

De acuerdo con Cabral y Weinstock (2010), la ABC presenta déficits en su cuerpo técnico frente al creciente número de proyectos: son 400 proyectos de cooperación Sur-Sur, distribuidos en 58 países. Trabajan cerca de 160 personas en la ABC, siendo que 100 trabajan directamente con los proyectos de cooperación Sur - Sur.

Esa carencia es aún más crítica considerando que muchos de esos técnicos hacen parte del cuadro de servidores del MRE (Oficiales de Cancillería, Asistentes de Cancillería y Diplomáticos). El problema reside en el hecho de que, por la propia característica de las actividades del servicio exterior, esos profesionales pueden ser trasladados a otros sectores o países en cualquier momento, interrumpiendo así, en cierta medida, el acompañamiento del proyecto. Además, la mayoría del personal, muchos de ellos desarrollando la función de analistas de proyectos, son seleccionados por intermedio del PNUD, siendo sus contratos anuales y renovables sólo por un año más. Hay, aún, otro grupo de profesionales con cargo de comisión, indicados directamente por el Director. Su permanencia está, en general, vinculada a la permanencia del Director de la Agencia, que igualmente no es previsible, ya que se trata de un miembro de la carrera diplomática. Finalmente, están los puntos focales, que son profesionales responsables de proveer el apoyo logístico y operacional a la ABC en algunos

países es considerada baja en relación a los patrones internacionales. Por lo tanto, el proyecto pretende ofrecer condiciones a los gobiernos de esos países para solucionar problemas relacionados con la sostenibilidad de las haciendas de algodón. Además, nueve variedades de algodón desarrolladas por la Embrapa serán probadas y adaptadas en la Estación de Sotuba, en Malí. La mejoría de la rentabilidad y de la calidad del algodón generará más ingresos para los finqueros y más empleos en los referidos países.

Fuente: OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/18/47699046.pdf>, recuperado en 20/05/2011.

países o en determinadas regiones. Esos profesionales también poseen contratos temporales y de corta duración.

En resumen, la ABC presenta un cuerpo técnico formado por 50% por técnicos con contrato PNUD, 40% por funcionarios del MRE y 8% por profesionales comisionados. Además, esos profesionales permanecen un promedio de 2 años a 2 años y medio en la Agencia. El alto índice rotativo (*turn over*) de personal técnico representa una de las grandes deficiencias de la ABC, pues compromete un eficaz acompañamiento de los proyectos.

3. 5 DESAFÍOS A SER ENFRENTADOS POR LA ABC

El gran impulso financiero y político recibido por la cooperación técnica durante el gobierno Lula no fue traducido en un esfuerzo político capaz de hacer que la ABC superara algunos desafíos a nivel legal, institucional, técnico y operacional, entre ellos:

Ausencia de marco legal que regule la cooperación técnica Sur-Sur

La mayor dificultad institucional enfrentada por la ABC es la ausencia de legislación específica que establezca reglas para la cooperación prestada por Brasil. Sólo hay un marco legal para la cooperación recibida por Brasil. No hay todavía una legislación que regule la cooperación que es prestada por las instituciones públicas brasileñas a los países en desarrollo. Esa ausencia de legislación específica afecta la capacidad de actuación de la ABC en funciones básicas como la compra de bienes y productos, así como la contratación de

personas en el exterior, que no sean para beneficiar instituciones nacionales o ciudadanos brasileños.

Con el propósito de evitar esa situación, el PNUD y otras organizaciones internacionales, como el IICA y la OIT, son usadas como agencias ejecutoras o financiadoras de los proyectos coordinados por la ABC. El PNUD, por medio de dos proyectos “sombrillas”, BRA/04/043 y BRA/04/044, responde por el 60% de los 52 millones de reales (cerca de USD 32, 5 millones) del total de los fondos que Brasil destina a la cooperación Sur-Sur. No obstante ser el gobierno brasileño la fuente de los recursos, es necesario traspasar esos fondos al PNUD o a otras agencias para que sea posible contratar a los técnicos que trabajan en la ABC y para comprar boletos para especialistas brasileños y extranjeros, entre otros gastos relacionados.

Es en este contexto que viene siendo prestada la cooperación brasileña. No hay, en razón de la falta del respaldo legal interno, cómo ampliar la capacidad de actuación de la ABC o transformar el modelo por medio del cual la agencia administra la cooperación prestada. Es necesaria la existencia de un aparato legal interno que reglamente la cooperación prestada, confiriendo a la ABC un mandato más amplio y una estructura institucional más adecuada que le permita tener representaciones en el exterior y un cuerpo técnico propio, además de mayor autonomía en la gestión de sus recursos financieros, aseveran Cabral y Weinstock (2010, p.11).

Ausencia de autonomía

Otro desafío es la estructura institucional. Por estar vinculada institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, la ABC carece de voz propia o la autonomía que se espera de una agencia de cooperación. Eso también es un aspecto, señalado por el estudio de Cabral y Weinstock (2010, p.11), que impide a

la ABC tener una actuación más estratégica con respecto a la cooperación prestada y ser más eficiente en el uso de los recursos humanos y financieros. Las actividades de la ABC, en general, son pautadas por respuestas inmediatas y, a veces, inadecuadas (*quick-fix*) a las demandas improvisadas de política exterior, careciendo de una visión a largo plazo.

Por esa razón, la reforma institucional de la Agencia es un elemento muy relevante. La propuesta, ya encaminada para aprobación del MRE, contempla varios aspectos: mayor autonomía a la ABC; la creación de una carrera específica para profesionales del área de cooperación, con miras a solucionar las limitaciones relativas a los recursos humanos; y la implantación de mecanismos que permitan a la ABC tener mayor flexibilidad operacional y plena capacidad de ejecutar los proyectos, dispensando así la intermediación del PNUD y de otras agencias.

El Itamaraty, como es conocido el MRE, se resiste, políticamente, a aceptar la propuesta de la ABC, porque eso implicaría perder un importante instrumento de política exterior que es la cooperación técnica. El Ministerio de Planeación, a su vez, ve en el complejo aparato legal financiero, que reglamenta el presupuesto del sector público de Brasil, el mayor obstáculo a ser enfrentado. Se trata de un sistema legal poco flexible, en que el presupuesto nacional es reglamentado por la Constitución Federal, lo que puede significar un obstáculo a la expansión de los recursos destinados a la cooperación.

Ausencia de estructura organizacional más adecuada al desempeño de sus actividades

Como ya se ha presentado, la estructura organizacional formal de la Agencia no corresponde al modo como sus unidades se interrelacionan y operan en la práctica.

Es sabido que, informalmente, están siendo realizados algunos ajustes internos con el objetivo de adaptar la estructura de la ABC a la práctica de la cooperación. Actualmente, todas las coordinaciones de la ABC están involucradas con la cooperación Sur-Sur y esa realidad no está representada en su estructura organizacional formal.

Ausencia de cuerpo funcional permanente y con visión estratégica

El cuerpo funcional de la ABC, compuesto de servidores del MRE, de funcionarios comisionados y de los técnicos contratados por el PNUD, no garantizan una estabilidad a largo plazo y la especialización requerida para el desempeño de las actividades de cooperación para el desarrollo. Sumado a esto, el número de personas es insuficiente para responder de forma eficaz a la amplia cartera de proyectos, así como a las solicitudes para participar en foros internacionales sobre cooperación para el desarrollo.

Otra falencia señalada por las dos investigadoras Cabral y Weinstock (2010) es que una gran parte de los técnicos de la ABC gestionan los proyectos de modo exclusivamente operacional y no estratégico. Las actividades de planeación, coordinación y comunicación están centralizadas a nivel del Director de la Agencia.

No obstante la transferencia de experiencia técnica, durante la ejecución de los proyectos, que están a cargo de las instituciones brasileñas, se reconoce la necesidad de proveer al cuerpo técnico de la ABC de competencias como la especialización en desarrollo internacional, así como una mayor experiencia en campo.

Según la percepción de muchos, esto ayudaría a mantener un mejor contacto con los responsables de los proyectos en los países beneficiarios y con las organizaciones especializadas en Brasil, en el sentido de mejorar el planeamiento, el acompañamiento y la evaluación efectiva de la cooperación prestada. La experiencia en campo, a su vez, sería útil para enriquecer los constantes debates sobre temas de desarrollo.

Bajo grado de coordinación interna y externa

Pero no es sólo a nivel técnico que se observan necesidades de mejoría. Hay también insuficiente grado de coordinación y la carencia de intercambio de experiencias es notoria en varios niveles.

No hay coordinación e intercambios de información adecuados en varios niveles: entre las unidades de la propia Agencia; entre las instituciones brasileñas ejecutoras; entre las instituciones ejecutoras brasileñas y las instituciones ejecutoras beneficiarias; y, finalmente, entre las ejecutoras brasileñas y otras agencias de cooperación internacional que operan en los países receptores.

A nivel interno, no hay mecanismos que permitan una coordinación y cambios de experiencia entre las unidades de la Agencia. Es en el Director que está concentrada toda la información.

Además, en razón de la distribución geográfica de los proyectos, temas similares son tratados en distintas unidades de la ABC, sin que haya un intercambio eficaz y sistemático que permita el cruce de informaciones y la consolidación de las mejores prácticas de cooperación. Otro punto sensible: es poco o casi inexistente el intercambio entre la Agencia y los núcleos de cooperación técnica que funcionan en las representaciones diplomáticas brasileñas en los pocos países donde están presentes.

A su vez, el intercambio entre los proveedores de cooperación técnica, que no son exclusivamente instituciones gubernamentales, es incipiente. En general, las instituciones ejecutoras brasileñas actúan de forma independiente y no existe un mecanismo que permita compartir las experiencias y las complementariedades del trabajo desarrollado por cada una de ellas. Lo que se percibe actualmente son iniciativas puntuales, como las llevadas a cabo por el Ministerio de Salud, por medio de la Asesoría Internacional de la Secretaría de Salud, que ha creado el “Grupo Temático de Cooperación Internacional” para mejorar la coordinación entre las iniciativas de cooperación en el área de salud.

En fin, el insuficiente intercambio entre las instituciones ejecutoras brasileñas y las ejecutoras beneficiarias, así como con otras agencias ejecutoras internacionales, que operan en los mismos países, se debe a que la ABC, con excepción de poquísimos países, no posee representaciones en el exterior (Cabral y Weinstock, 2010, p.13). En general, es el sector de cooperación técnica (cuando existe) de las representaciones diplomáticas brasileñas, el que opera como intermediario entre la ABC y las instituciones ejecutoras del país receptor. Pero las tareas de ese sector son, en general, burocráticas, limitándose a repasar las informaciones de la cancillería del país beneficiado por la ABC.

Falta de evaluación sobre los resultados y los impactos de la CTI prestada

En 1989, Amado Cervo (1994), durante el levantamiento de datos sobre los impactos y resultados de la cooperación técnica recibida por Brasil, ya indicaba la ausencia de un banco de datos con informaciones consistentes sobre los proyectos coordinados por la ABC, en especial, los referentes a la cooperación entre países en desarrollo.

Hasta la conclusión del reporte, elaborado por Cabral y Weinstock (2010), las iniciativas de cooperación técnica en países en desarrollo no incluían una

herramienta de acompañamiento y evaluación de los resultados de los proyectos y programas de la cooperación Sur-Sur.

Existe, sin embargo, un sistema informático de acompañamiento de proyectos, el llamado “Sistema de Acompañamiento de Proyectos” (en adelante SAP). Este sistema sólo contiene las informaciones administrativas sobre el proyecto (país, región, actividades, instituciones ejecutoras brasileñas y extranjeras, contactos realizados, entre otros), pero las informaciones referentes a los impactos y resultados no son contempladas por la actual estructura del referido sistema.

Igualmente, vale anotar que la iniciativa de evaluar los resultados de los proyectos de la CTI prestada por Brasil no está siendo encabezada por la ABC, sino por algunas instituciones ejecutoras brasileñas como el Ministerio de Salud y la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz). (Cabral y Weinstock, 2010, p.13).

Escasa documentación sobre la diseminación de las experiencias

Otro aspecto a ser resaltado se refiere a las informaciones diseminadas o publicadas por la ABC. De carácter esencialmente descriptivo³⁸, como la última publicación disponible en sitio web de la Agencia, las informaciones sobre los proyectos se restringen a: sus objetivos; las instituciones ejecutoras y las fechas de la firma del Acuerdo Básico de Cooperación Técnica o del respectivo Ajuste Complementario. El impacto, los resultados y los desafíos pertinentes a la ejecución de los proyectos concluidos u otras informaciones relevantes no son contemplados en la referida publicación y, sólo en algunos casos, es posible extraer, en las noticias divulgadas por el sitio de la Agencia en Internet, informaciones substanciales.

³⁸ Las recientes publicaciones de la ABC están disponibles en: <http://www.abc.gov.br/publicacoes/publicacoesCatalogo2010.asp>, recuperado: 25/05/2011.

Además, se percibe, al leer la publicación, que no hay un patrón a ser seguido para la divulgación de las informaciones, al igual que en el ámbito de las unidades de la Agencia a cargo de la cooperación prestada. Lo que indica, como ya se ha mencionado, poca coordinación interna entre las distintas unidades de la Agencia.

El Sistema de Acompañamiento de Proyectos (SAP) podría ser una herramienta útil para la divulgación de las informaciones pertinentes a los proyectos, si éste fuera frecuentemente actualizado.

Son los técnicos de la ABC, quienes trabajan directamente en la coordinación de los proyectos, al igual que los responsables de alimentar las informaciones en el SAP. Pero, en la práctica, lo que hay es un sistema paralelo, las llamadas “tablas de acompañamiento”, actualizadas con más frecuencia que el propio SAP.

Las “tablitas”, como son conocidas internamente, son las informaciones llevadas al Director por los coordinadores de las distintas unidades de la ABC, específicamente por la CGDS y la CGPD. Las tablas contienen todas las fechas de las comunicaciones (oficios, telegramas, fechas de firma de los instrumentos legales, etc.) intercambiadas entre la ABC y las instituciones ejecutoras brasileñas y extranjeras; o entre la ABC y las representaciones diplomáticas u otras entidades involucradas en el proyecto. Esto es algo hecho manualmente que requiere tiempo y que se presta exclusivamente para realizar un acompañamiento burocrático, además de debilitar la función del SAP que debería, por lo menos en teoría, proveer informaciones consistentes, actualizadas y relevantes sobre la cooperación en sus diferentes modalidades.

Escasa participación brasileña en los debates sobre cooperación internacional para el desarrollo

Sobre este aspecto, Cabral y Weinstock (2010) resaltan que la participación brasileña, relativamente modesta en los debates internacionales sobre cooperación para el desarrollo, muchas veces es intencional. Según la percepción brasileña, los referidos debates, en general, son dominados por visiones y patrones de cooperación defendidos por los países del Norte. Además, la participación en esos debates muchas veces posee motivaciones políticas y por esa razón, son los miembros del MRE quienes representan al país en los encuentros. Con una limitada visión técnica sobre la experiencia brasileña en cooperación, los referidos representantes poco pueden contribuir para enriquecer dichos debates.

Las autoras igualmente afirman que los temas de cooperación técnica no despiertan el interés público en Brasil. A pesar de existir un número considerable de especialistas que podrían formar una red de contactos y debates sobre la cooperación para el desarrollo, las discusiones sobre el tema son restringidas al medio académico y a algunas organizaciones de la sociedad civil que operan en Brasil.

Desafíos impuestos por las nuevas modalidades de cooperación

Con relación a las modalidades de cooperación, algunos cambios están en curso. El primero tiene que ver con el grado de experiencia y madurez de las instituciones brasileñas que posibilita que los proyectos de cooperación, recibidos bilateral o multilateralmente, sean convertidos en iniciativas triangulares con países en desarrollo. Los recursos y la experiencia técnica de Brasil son complementadas por un país desarrollado u organismo multilateral en favor de un tercer país. El segundo cambio importante, ya mencionado, es el énfasis que la

ABC está dando a los llamados proyectos estructurales, en detrimento de las actividades puntuales.

Balance

No obstante las acciones que están en curso, en el intento de evitar las dificultades, falta mucho por hacer para atender de manera más eficaz la demanda, cada vez más creciente, de la cooperación Sur-Sur.

La Agencia es consciente de la mayoría de las deficiencias presentadas, pero hay tres puntos que requieren una mayor atención, según el estudio de Cabral y Weinstock (2010): la autonomía, la definición del perfil de la cooperación brasileña para el desarrollo y la sostenibilidad de la cooperación Sur-Sur.

De la autonomía institucional de la ABC depende la expansión de sus actividades y su consolidación como una Agencia de desarrollo con una estructurada agenda de cooperación. Además, la autonomía permitirá a la ABC tener un cuadro permanente de funcionarios, representaciones en otros países y, en consecuencia, ejecutar los proyectos directamente sin la necesidad de usar la intermediación del PNUD o de otras agencias como ejecutoras o financiadoras de los proyectos. Se trata, por lo tanto, de una cuestión muy compleja que merece un análisis más profundo, en especial en lo referente a la legislación brasileña que reglamenta los gastos del sector público. Conocer otros modelos de Agencia adoptados, tanto por países del Norte como del Sur, podría apoyar ese análisis que sería enriquecido, a su vez, con la participación de otros grupos, incluyendo la sociedad civil.

El segundo aspecto relevante, la definición del perfil de la cooperación prestada por Brasil, está ligado al hecho de que la cooperación técnica brasileña es un instrumento de la política exterior brasileña. Se sabe que los objetivos de

desarrollo estuvieron y están presentes en la forma de manejar las relaciones exteriores de Brasil. Sin embargo, en términos de prioridad, ellos ceden espacio a los intereses políticos y diplomáticos. Para Cabral y Weinstock (2010) esa es la razón que explica las pocas iniciativas en el sentido de vincular las experiencias brasileñas en cooperación con los actuales debates sobre el tema de desarrollo internacional.

En fin, sobre el tercer aspecto, hay una preocupación sobre si la disminución de la cooperación recibida bilateralmente, comprometería el futuro de la cooperación Sur-Sur.

La cooperación triangular, como nueva modalidad de cooperación, en cierta medida, resolvería esta inquietud. Sin embargo, se sabe que las dos partes proveedoras establecen los términos de la cooperación, sin mucha participación del país beneficiario, lo que podría afectar la apropiación (*ownership*) del manejo y de la conducción de la cooperación por parte de ese tercer país. Otro punto a considerar en la relación trilateral: la coordinación de las actividades del proyecto puede ser afectada en razón de la participación de múltiples socios. Y, un tercer aspecto, a ser tenido en cuenta, es que los beneficios políticos de una cooperación bilateral pueden ser diluidos en ese nuevo arreglo trilateral.

4. LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR PRESTADA POR BRASIL COMO FUENTE DE *SOFT POWER*

Joseph Nye Jr. (1990) sostiene que el actual escenario político mundial, está marcado por un rango mayor de temas, por el dinamismo de interacciones entre los actores internacionales, así como por los efectos recíprocos entre países o entre actores en distintos países, por lo tanto requiere por parte de los Estados una política exterior que sea capaz de identificar nuevos instrumentos y estrategias de balance de poder.

Además, afirma el referido autor, las formas menos amenazadoras y coercitivas de poder se tornaron más atractivas, en especial cuando se trata de las relaciones transnacionales, que escapan al control de los gobiernos. En esa esfera, en que la distribución de poder es aún más difusa entre entes estatales y no-estatales, la cooperación aparece como el único mecanismo, a disposición de los Estados, para actuar y lidiar con los desafíos impuestos. En esa dimensión, afirma Nye (2011, xvii), lo importante no es el poder sobre los otros, sino el poder con los otros.

En ese orden de ideas, sería relevante evaluar si la cooperación Sur-Sur, priorizada en la política exterior del gobierno del presidente Lula, sería uno de esos nuevos instrumentos o estrategias de poder usados por Brasil en el tablero político internacional y, más específicamente, ¿qué elementos la caracterizan, según el abordaje teórico de Nye, como una fuente de *soft power* para Brasil?

Cabe aclarar, igualmente, que con miras a ampliar el análisis propuesto en este apartado, los planteamientos teóricos tanto de Joseph S. Nye Jr., sobre las dimensiones del poder en el escenario político mundial, como los de Robert Keohane, sobre la interdependencia compleja, serán usados en este capítulo, con

miras a discutir la cooperación Sur-Sur como instrumento de política exterior de Brasil y a inferir sobre cuáles fueron las razones que llevaron este país a priorizar la cooperación técnica Sur-Sur en su política exterior durante el período en estudio.

4.1 COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR: ¿INSTRUMENTO DE *SOFT POWER* PARA BRASIL?

Para analizar la relación de un instrumento de política exterior como fuente de poder para un país, cabe, de inicio, contextualizar ese análisis en el actual escenario político mundial que, de acuerdo con Nye (2011), se caracteriza por la difusión de poder que, a su vez, dependiendo del tema, puede ser unipolar, multipolar o ninguno de ellos.

Como resalta el referido autor, sobre los temas que exceden las fronteras nacionales, como mercado financiero, cambio climático, pandemias, tráfico internacional de drogas y terrorismo, no hay cómo buscar una solución que no involucre muchos Estados y otros actores no estatales. En esta esfera del llamado “tablero político tridimensional”³⁹, el poder es caóticamente distribuido y esto afecta la habilidad de las fuentes tradicionales de poder, como la fuerza militar y económica, para responder eficazmente a los nuevos dilemas de la política mundial que, a su vez, requieren acción colectiva y cooperación internacional (Nye, 1990, p.163).

Según Nye, el *soft power* es una forma de poder que se traduce en seducir, influenciar y cooptar el apoyo del otro por medio de ideas atractivas. Además,

³⁹ Conferencia de Joseph Nye Jr. titulada “*The World Power Shift*”. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=796LfXwzIUk>, recuperado en 01 de Julio de 2011

esta habilidad para influenciar al otro está asociada a las fuentes de poder intangibles tales como la cultura, la ideología, las instituciones de regímenes internacionales y las corporaciones multinacionales (Nye, 1990, p.167).

En este punto cabe analizar qué aspectos presentes en la cooperación técnica brasileña, prestada a los países en desarrollo, la definirían como fuente de *soft power*.

En primer lugar, el término cooperación, en su esencia, trae la idea de ayuda, apoyo, colaboración y acción conjunta para el alcance de objetivos y resultados establecidos. Es una propuesta, en sí, atractiva y contraria a la coerción y a la amenaza, lo que la aleja de las fuentes tradicionales de poder (militar y económica).

Si cooperar es una idea atractiva, más atractiva aún es la propuesta brasileña que viene siendo llevada a cabo desde el inicio del gobierno Lula: la cooperación sin condiciones. Es decir, Brasil no establece ningún prerequisite para los países que buscan su cooperación.

Presentada como un mecanismo de diplomacia solidaria, la cooperación técnica prestada por Brasil, como ya se ha mencionado en el capítulo 2, hace parte de una política diferenciada dentro del sistema de cooperación internacional. La propuesta brasileña se basa en prestar cooperación con énfasis en la modalidad técnica sin imposición de condiciones, lo que contrasta con la tradicional cooperación prestada por los países desarrollados, conocida como cooperación Norte-Sur. En el ámbito de las relaciones de la Unión Europea (EU) y las ex colonias de las potencias occidentales en África, Caribe y Pacífico (ACP), por ejemplo, siempre estuvieron presentes condiciones económicas⁴⁰. Siendo así, no

⁴⁰ Jora, Silviu. "ODA as a Soft Power Instrument: The EU Experience and its relevance for Asia". SNU-KIEP EU Centre Research Series 09-01 p. 22. Disponible en:

sería exagerado afirmar que al establecer condiciones a los países con los cuales se coopera, la cooperación Norte-Sur incluiría un componente *hard*, lo que no existe en la cooperación que es ofrecida por Brasil.

Además del énfasis en la modalidad técnica, la cooperación ofrecida por Brasil se distancia en otros aspectos de la cooperación prestada por los países desarrollados. Lo anterior ocurre porque Brasil aún presenta características de un país en desarrollo, y por conocer igualmente la experiencia de ser beneficiario de la cooperación técnica internacional, Brasil puede ofrecer una cooperación que se adecúe mejor a las realidades socioeconómicas de los países en desarrollo.

Otro elemento a ser considerado es el acercamiento cultural que Brasil posee con algunos de esos países, en especial, los de África, lo que fortalece las relaciones entre ellos. Y, en fin, cabe resaltar que la demanda por la cooperación técnica parte de la necesidad del país receptor, sin que haya ninguna imposición por parte de Brasil sobre temas y áreas, para que sea aprobado un proyecto o programa de cooperación técnica.

Dando continuidad al análisis, cabe recordar que “en un mundo multipolar, el poder está en cambiar el comportamiento no sólo de uno, sino también de otros Estados, con miras a influenciar el ambiente político internacional” (Nye, 1990, p.155). Bajo esa perspectiva, al fortalecer las relaciones políticas, económicas y comerciales entre Brasil y otros países, la cooperación técnica Sur-Sur, al igual que de modo indirecto, pasa a ser un instrumento de concertación entre esos países. La lógica es sencilla: cuando los intercambios entre los países son intensificados, el diálogo entre sus gobiernos e instituciones se amplía y, por ende, aumentan las posibilidades de concertación internacional, en especial sobre decisiones que involucran los temas objeto de iniciativas de cooperación.

http://www.google.com.br/search?sourceid=navclient&hl=pt-BR&ie=UTF-8&rlz=1T4SKPT_pt-BRBR419BR419&q=as+international+cooperation+instrument+of+soft+power%3f, recuperado: 20 de marzo 2011.

Considerando el *soft power* como la habilidad de un país para estructurar una situación de modo que los otros países desarrollen preferencias o definan sus intereses de forma común a los suyos, la cooperación técnica Sur-Sur, de hecho, por intensificar el diálogo y el intercambio de ideas, es naturalmente un palco de influencias recíprocas. La cooperación ofrece a Brasil la oportunidad de ejercer su poder de influencia sobre otros países cooperantes con miras a establecer una agenda de intereses comunes.

Un ejemplo de cómo la cooperación técnica puede ser instrumentalizada para definir una agenda común es el caso del algodón. La política de subsidios practicada por los países desarrollados hace que el precio de ese producto venga cayendo en el mercado internacional y, consecuentemente, afecte fuertemente la economía de los países africanos productores. Los subsidios afectan también a Brasil, que es el quinto productor mundial. En 2002, por ejemplo, Brasil presentó una demanda contra los Estados Unidos ante la OMC y, después de siete años de conflicto, éste fue autorizado a recibir una compensación comercial de aquel país por valor de US\$ 295 millones. Brasil fue el primer país en desarrollo que ha entablado una demanda por un producto agrícola en el ámbito de la OMC.⁴¹

Lo curioso es que, antes del inicio de la Rueda de Doha, en 2001, el grupo compuesto por los cuatro mayores productores africanos de algodón, conocido como *Cotton-4* (Mali, Benín, Boquina Faso y Chad) constituyó un *lobby* ante la OMC con miras a disminuir los subsidios concedidos por los países desarrollados a sus productores de algodón. Considerando este hecho se puede inferir que tal vez no sea por casualidad que el más ambicioso programa de cooperación técnica

⁴¹Sobre el pleito brasileño en la OMC, consultar:
<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/08/31/omc-autoriza-brasil-retaliar-eua-por-subsidio-ao-algodao-767393875.asp>, recuperado en 23 de junio de 2011.

brasileña en la actualidad sea el Programa de apoyo al desarrollo del sector de algodón en los países *Cotton-4* (Mali, Chad, Boquina Faso y Benín)⁴².

Aquí no hubo coerción, ni amenazas por parte de Brasil al establecer una agenda comercial favorable para él y para los otros productores de algodón que son afectados por la política de subsidios de los países desarrollados. La cooperación técnica prestada a esos países por Brasil seguramente permitirá el mejoramiento técnico de la cadena productiva del algodón, pero también fortalecerá una agenda comercial común. El hecho de que esos países demanden reglas más justas al comercio internacional, amplía el potencial de coalición Sur-Sur en foros multilaterales, un ejemplo es la presencia del G-20 comercial⁴³, coordinado por Brasil, en la Rueda de Doha.

Además de atraer con sus ideas, de abrir posibilidades para una mayor concertación internacional entre los países cooperantes y de aumentar su capacidad de influenciar las decisiones en los foros multilaterales, la cooperación técnica Sur-Sur se propone disminuir las asimetrías entre Brasil y los países con los cuales coopera. Teniendo en cuenta que la distribución de recursos económicos no refleja el balance de poder entre estados interdependientes, una vez que la influencia de un Estado fuerte puede ser limitada por las debilidades de otro Estado con el cual tiene fuertes relaciones, la reducción de asimetrías es una acción estratégica para un Estado en el juego político contemporáneo.

⁴² Disponible en: <http://www.ifdc.org/Nations/Chad>, recuperado en 15 de junio de 2011

⁴³ El G-20 comercial es un grupo informal de países en desarrollo que surgió em Ginebra durante la preparación para Cancún. El Grupo representa 63% de todos los agricultores y 51% de la población mundial y 20% de la producción agrícola mundial. Disponible en <http://fichasmarra.wordpress.com/2010/11/05/india-uma-visao-brasileira-ibas-g20-comercial-bric-g4-e-g20-financeiro/>, recuperado en 25 de junio de 2011.

De hecho, la dinámica de la interdependencia puede hacer que un alto grado de asimetría entre países desencadene vulnerabilidades capaces de afectar igualmente a los países más fuertes económicamente. Como afirma Nye, el poder, hoy, está en disminuir las vulnerabilidades. La cooperación técnica sirve a ese propósito al transferir conocimientos y técnicas a países con menores recursos y con déficits institucionales. Al intercambiar experiencias y conocimientos, Brasil ayuda al fortalecimiento institucional de esos países, en especial, los de Sudamérica que, como se ha señalado en el capítulo 3, por lo menos en el discurso, es considerada como prioritaria para la cooperación técnica brasileña. De esta forma, Brasil demuestra una gran preocupación por disminuir las asimetrías en su entorno geográfico. Al reducir los desniveles económicos y sociales de su entorno, Brasil se vuelve menos vulnerable a los problemas que dependen de una acción conjunta con sus vecinos, como el narcotráfico, que no sólo causa desestabilidad social, sino que afecta su soberanía.

Además, hay que resaltar que la interdependencia se caracteriza por una difusión de poder en varias esferas: ambiental, comercial, social, seguridad, etc. (Nye, 1990), lo que implica que la seguridad de un Estado está vinculada a los distintos niveles de vulnerabilidad a los cuales está expuesto éste.

Esta puede ser una posible explicación para la amplitud del portafolio de proyectos, programas y actividades de cooperación técnica brasileña: agricultura (incluyendo producción agrícola y seguridad alimentaria), formación profesional, educación, justicia, deporte, salud, medio ambiente, tecnología de la información, desarrollo urbano, biocombustibles, transporte aéreo, turismo y, recientemente, las áreas de cultura, comercio exterior y derechos humanos⁴⁴.

⁴⁴ Fuente: ABC. Disponible en: <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestada.asp> recuperado: 22 de mayo de 2011.

Hay igualmente otro aspecto que refuerza el vínculo entre cooperación técnica y poder. La cooperación técnica prestada por Brasil tiene como objetivo el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimientos. Al ampliar el concepto de información hacia el de “conocimiento”, no sería equivocado afirmar que la cooperación es una fuente de *soft power*, bajo el abordaje de Nye (1990), según el cual, en la economía actual, la información es un recurso de poder.

Bajo esta perspectiva, el apoyo brasileño a la construcción de la fábrica de retrovirales en África constituye un buen ejemplo. La institución brasileña Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) es la responsable técnica del montaje, en Mozambique, del primer laboratorio público para producir antiretrovirales en África. Ese país es uno de los diez más afectados por la SIDA en el mundo. Las cifras son alarmantes: más de 1,5 millones de infectados en una población de 22 millones de habitantes; 85 niños nacen, diariamente, con el virus HIV en el país; y 200 mil mozambiqueños son tratados con antiretrovirales.⁴⁵

Al disponer, por medio de la cooperación técnica, del conocimiento de más de 20 años en la estructuración de su sistema de salud, Brasil fortalece su presencia e imagen no sólo frente a los países africanos, sino también frente a los países en desarrollo, en general. Es decir, Brasil se lucra políticamente por medio de la cooperación técnica Sur-Sur, una vez que ella le confiere una proyección política positiva en el escenario mundial.

⁴⁵ Disponible en: <http://africas.com.br/site/index.php/archives/4200>, recuperado: 22 de junio de 2011.

4.2 LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR Y LA POLÍTICA EXTERIOR

Como lo ha afirmado el diplomático Wladimir Valler Filho (2008), la cooperación técnica prestada por Brasil es un instrumento que busca fortalecer el papel del país en el proceso decisorio internacional y que es compatible con los objetivos de la política exterior: pensar en forma universal, sin dejar de lado el interés nacional.

Para entender las razones por las cuales la cooperación Sur-Sur fue priorizada durante la política exterior, es necesario tener clara la posición en que se encuentra Brasil en el escenario internacional, adónde quiere llegar y qué estrategias de inserción internacional fueron delineadas por su política exterior.

Brasil es aún un país de contrastes. Tiene un peso demográfico representativo, pero su participación en el comercio internacional es sólo del 1% (Almeida, 2007). Por otro lado, de los países en desarrollo, es el mayor receptor de inversiones directas. Además, es un país que posee una capacidad diplomática tradicionalmente respetada. No hay ninguna retórica agresiva o confrontación.

De otro lado, en una entrevista a la Revista Capital, 2005, el Ministro Celso Amorim afirmó que la unipolaridad era peor que la bipolaridad. Mientras que la opción brasileña es la multipolaridad que no se basa en la cantidad de ojivas nucleares, pues reconoce que existen otras formas de ejercicio del poder. Para el canciller, los países como Brasil, India, China, Rusia, Japón y algún país africano, que venga a emerger, podrían contribuir a un mayor equilibrio de las relaciones.

Celso Amorim afirmó igualmente que por no contar con excedentes de poder, Brasil podría ser obligado a adoptar líneas de acción acordes con aquellos países que sí tengan ese excedente. Pero, en la práctica, Brasil no actúa así, resaltó el canciller. Brasil es consciente de que tiene muy buenos recursos de *soft power*, es

decir, capacidad de convencer y negociar. Un buen ejemplo es la coordinación del G-20 comercial y financiero, los foros de concertación como el IBAS y el BRIC, los cuales permiten una concertación con otros países emergentes.

La creación del G-20, enfatizó Amorim, se dio a partir de la percepción de que los países ricos tradicionalmente dividían a los países en desarrollo, indicando que algunas medidas podrían ser benéficas para unos y para otros no. El G-20 se creó contra esa lógica y logró unir a varios países como Egipto, Argentina, Uruguay e India en torno a la cuestión agrícola. Fue, según el canciller, la mayor concertación entre países en desarrollo de la historia.

En resumen, Brasil tiene clara conciencia de sus debilidades y potencialidades. Si no posee recursos considerables de *hard power*, el camino a ser adoptado es ampliar su capacidad en *soft power*. Y el *soft power* parece un recurso de poder más eficaz en un mundo interdependiente, como lo señala Nye (1990).

La política exterior del gobierno Lula fue, en consecuencia, claramente fundamentada en los intereses brasileños. En esa política Brasil pasa por el acercamiento a los países con los cuales comparte los mismos intereses, pero no se descuida de las relaciones con los países desarrollados, lo que confirma el universalismo en las relaciones.

El mundo hoy es interdependiente quiera o no la gente.... Entonces, ¿cómo podremos mejorar nuestra posición en ese tablero? Profundizando en la integración con Sudamérica y diversificando nuestras alianzas.

(Entrevista del Canciller Celso Amorim al periodista Mauricio Dias de la Revista Carta Capital⁴⁶)

⁴⁶ Disponible en: <http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes/print-nota>, recuperado: 20 de marzo de 2011.

La declaración del Canciller Celso Amorim señala que la política exterior del presidente Lula fue delineada para mejorar la posición brasileña en el sistema internacional marcado por la interdependencia. La creación de alianzas con diversos países, sean desarrollados o no, hace parte de la estrategia elegida por el referido gobierno.

Se trató de una política externa realizada con acciones prácticas y eso es lo que, según Celso Amorim, ha diferenciado el gobierno del presidente Lula de los anteriores. Brasil buscó autonomía en sus relaciones y, por lo tanto, prefirió la multipolaridad a la unipolaridad.

En ese sentido, la cooperación técnica Sur-Sur se identifica tanto con el universalismo, como con el pragmatismo de la política exterior del gobierno Lula. Por medio de ella, Brasil no sólo logró diversificar sus socios y expandir sus relaciones políticas, sino también las relaciones comerciales con un rango mayor de países.

El vínculo comercio y cooperación técnica merece un análisis aparte. El ex director de la ABC, Embajador Luiz Henrique da Fonseca, señaló en un artículo que la cooperación brasileña estaba “basada en los principios de la corresponsabilidad, sin fines lucrativos y desvinculada de intereses comerciales” (Fonseca, 2008). Sin embargo, los datos demuestran que las exportaciones, por ejemplo, fueron ampliadas significativamente hacia los países de todo el mundo y, en especial, hacia los países con los que Brasil no tenía una relación tan dinámica como India y los países árabes. Confirma esa tendencia el hecho de que Sudamérica y el Caribe son, en la actualidad, los mayores socios comerciales de Brasil. Las exportaciones hacia Sudamérica dieron un salto importante y equivalen, hoy, a lo que es exportado hacia los Estados Unidos (Carta Capital, 2005).

Otro aspecto que vale discutir es la declarada intención brasileña de lograr un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas (CSNU). La tan discutida reforma del CSNU no fue llevada a cabo en razón, según el Canciller Amorim, de divergencias entre los países de África que fue inteligentemente usada por los países contrarios a la reforma. Si se hubiera alcanzado el 80% de los votos de los países africanos, afirmó el Canciller, la reforma habría sido aprobada (Carta Capital, 2005).

Teniendo en cuenta lo expuesto, no se puede descartar la posibilidad de que para conquistar el apoyo de los países africanos, Brasil haya invertido, en dichos países, el 50% del total del presupuesto dedicado a la cooperación técnica, además de ejecutar iniciativas de mayor impacto y visibilidad como el Programa *Cotton-4* y la implantación y acompañamiento técnico de la fábrica de medicamentos genéricos en Mozambique. Ese ejemplo contraría las declaraciones oficiales que afirman que Sudamérica es la región prioritaria para la cooperación técnica Sur-Sur. En realidad, ese ejemplo confirma que la política exterior brasileña instrumentaliza de forma pragmática la cooperación técnica para la consecución de intereses brasileños.

Además, cuando se investiga con más profundidad los datos y acontecimientos relativos a CTI durante el gobierno Lula, se torna aún más evidente la instrumentalización de la cooperación técnica Sur-Sur como recurso de *soft power*, puesto que ésta amplía la capacidad de Brasil de influenciar y cooptar el apoyo de los países en desarrollo. Es, por lo tanto, un instrumento estratégico de la política exterior brasileña diseñado para aumentar la proyección internacional del país. Por medio de ésta, Brasil mantiene alianzas, fortalece sus instituciones y redes de contacto con otros países a través de una iniciativa atrayente y legitimada ante los ojos del mundo.

Por medio de la tan aclamada “cooperación como instrumento de una diplomacia solidaria de Brasil” se estaría insertando una agenda política que preserva, sobre todo, el interés brasileño de hacer parte de un “condominio” de poder mundial, que es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

CONCLUSIONES

El sistema internacional del siglo XXI es caracterizado por una difusión de poder entre actores estatales y no-estatales. Las soluciones para muchos temas como el cambio climático y el terrorismo sólo pueden ser vislumbradas a partir de la construcción de alianzas entre los Estados, es decir, a partir de la cooperación internacional.

Brasil, hoy, reúne elementos que le confieren algunas credenciales como un “actor de peso” en el escenario político mundial: estabilidad política e institucional, un importante mercado interno, altas tasas de crecimiento, capacidad de atraer inversiones, potencial económico en distintos sectores como el industrial, el energético y el aeronáutico; además de una gran población, de un vasto territorio y de grandes recursos naturales.

Sin embargo, esos créditos no son suficientes para convertirse en un verdadero “player” en el sistema internacional. Como destaca Nye, el poder, en el siglo XXI, está mucho más vinculado a la habilidad de influenciar a los otros Estados y actores del “palco”, con miras a obtener los resultados esperados. El poder no consiste en ejercer coerción sobre los otros, sino en cooptar y seducir a los otros y, así, insertar una agenda de intereses propios.

Para hacer que Brasil ascendiera internacionalmente de forma autónoma, la política exterior del gobierno Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) estructuró una estrategia que se adecuaba a lo que mencionó Nye. Consciente de que no tiene suficientes recursos de *hard power*, fue necesario que ampliara sus fuentes de *soft power*. Todo esto lleva a creer que fue con ese propósito que la política exterior del referido período priorizó las relaciones Sur-Sur.

La estrategia delineada por la diplomacia brasileña evaluó racionalmente tanto las asimetrías impuestas por la distribución desigual del poder en el sistema internacional, como las capacidades brasileñas que podrían ser instrumentalizadas para obtener mayor proyección en este sistema.

Hubo, además, un contexto político y económico muy favorable a la ejecución de la propuesta brasileña: la disminución de la unipolaridad estadounidense, la ampliación del liderazgo brasileño en Sudamérica, la expansión de la economía internacional, la valoración de las *commodities* y la crisis financiera de 2008 que permitió a las economías emergentes ensayar su poder como foro privilegiado para la concertación financiera.

Los discursos oficiales y los principales ejes de actuación, que pautaran la agenda externa entre 2003 y 2010, confirmaron el objetivo brasileño: ampliar la geografía de las relaciones externas de Brasil, en especial por medio del fortalecimiento del diálogo con otras naciones en desarrollo.

En ese orden de ideas, Brasil no sólo consolidó acciones favorables con los países del Sur en términos de alianzas estratégicas como el BRIC e IBAS, sino que lo llevó a cabo por medio de la modalidad de cooperación técnica internacional Sur-Sur.

Como se sabe, Brasil es un país que supo beneficiarse de la cooperación técnica recibida, vinculándola a sus prioridades de desarrollo, al punto de convertirse, hoy, en un prestador de cooperación. Actualmente, son varias las instituciones brasileñas, como Embrapa y Fiocruz, reconocidas internacionalmente por su capacidad de desarrollar soluciones *made in Brazil* a problemas enfrentados por países en desarrollo.

Consciente de su potencial institucional, Brasil decidió invertir sustancialmente en la cooperación técnica y ofrecerla sin condiciones. Además, buscó aumentar el número de proyectos estructurales, es decir, aquellos con capacidad de impactar la economía de los países beneficiarios. Y si ésta tiene mayor impacto, mayor visibilidad política se le dará a las acciones brasileñas.

Sin embargo, tras la solidaridad brasileña está inserta una agenda de intereses nacionales y uno de los más declarados es lograr un lugar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En 2005, la reforma del referido órgano no fue llevada a cabo por la falta de votos suficientes de los países africanos. Tal vez sea por esa razón que el 50% del presupuesto de la ABC fue destinado a los proyectos en África y no a Sudamérica que sería, por los menos en los discursos oficiales, la región prioritaria para la CTI ofrecida por Brasil. Conquistar el apoyo de los países africanos es esencial para que, en caso que sea otra vez ventilada la posibilidad de reforma del CSNU, Brasil pueda lograr dicho interés.

La cooperación abre las puertas para la concertación política y también para la concertación económica como fue el caso del G-20 durante la Rueda de Doha. Se trató de una iniciativa brasileña que reunió economías emergentes y países en desarrollo en un intento de cambiar la política de subsidios de los países desarrollados que impactaban negativamente los precios internacionales de las *commodities*, en especial, el algodón.

Sin embargo, teniendo en cuenta las debilidades a nivel institucional y operacional de la ABC, será muy arriesgado para la imagen de Brasil continuar impulsando la cooperación técnica en los términos que hizo la política exterior de Lula. Las expectativas de los países con los cuales Brasil coopera aumentan cada vez más en complejidad. Esta complejidad exige una estructura mucho más autónoma por parte de la ABC, además de un mayor presupuesto.

El gobierno Lula creó muchas expectativas en lo que se refiere a las posibilidades de cooperación que Brasil pudiera ofrecer.

Es importante, actualmente, en el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff, hacer un balance sobre lo que se quiere y sobre lo que se puede hacer en términos de cooperación técnica Sur-Sur.

El soft power es como afirma Nye, “a dance that requires partners” (Nye, 2011, p.84). ¡Pero es necesario saber bailar!

BIBLIOGRAFIA

Almeida, Paulo Roberto (2007), "O Brasil como ator regional e como emergente global: estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional", en *Revista Cena Internacional*, vol. 9, núm. 1, pp. 7-36.

----- (2008), "Brasil en el escenario global: aspectos de su actual política exterior", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 22.

Brasil, Ministerio das Relações Exteriores (2011), "Entrevista concedida por el Canciller Celso Amorim al periodista Mauricio Dias" [en línea] disponible en: <http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes/print-nota>, recuperado: 7 de abril de 2011.

-----, "Integração Sul-America" [en línea], disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.3-america-do-sul-integracao-sul-americana/view>, recuperado: 5 de julio 2011.

----- "Reforma da Governança Global – IBAS", [en línea], disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.1.3-reforma-da-governanca-global-ibas/view>, recuperado: 5 de mayo de 2011.

----- "Reforma da Governança Global – BRICs", [en línea], disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003->

[2010/3.1.4-reforma-da-governanca-global-brics/view](#), recuperado: 5 de mayo de 2011.

Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação (2011), “Manual de Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional” [en línea], disponible en <http://www.abc.gov.br/download/PRJ-CTI.pdf>, recuperado: 26 de febrero de 2011.

Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre Gusmão (1995), **A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995**, Brasília, FUNAG.

----- (2007), **Repertório de Política Exterior: Posições do Brasil (2007)**, Brasília, FUNAG.

-----, **South-South Cooperation Activities Carried Out By Brazil**, Brasília, FUNAG.

Cervo, Amado Luiz (1994), “Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 37(1), pp. 37-63.

----- (1994), **O Desafio internacional: a política exterior brasileira de 1930 a nossos dias**, Editora Universidade de Brasília, Brasília.

----- (2003), “A política exterior: de Cardoso a Lula”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, núm. 1, pp. 5 – 11.

----- (2003), “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, núm. 2, pp. 5-25.

----- (2004), “Os objetivos da política exterior de Lula”, en *Revista Meridiano*, núm. 47.

----- (2007), Amado Luiz. Inserção internacional: formação de conceitos brasileiros. São Paulo. Saraiva.

Cervo, Amado Luiz y Bueno, Clodoaldo (2011), ***História da Política Exterior do Brasil***, Brasília, 4ta edición.

Lopes Corrêa, Marcio (2010), ***Prática comentada de cooperação técnica: entre a hegemonia e a busca de autonomia***, en A3 Arte e Editora Ltda., Brasília.

Fernandes de Oliveira, M. (2005), “Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.8, núm. 2, pp. 55-69.

Fonseca, Luiz Henrique Pereira da (2008), “La visión de Brasil sobre la Cooperación Internacional”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 22, pp. 63-77.

Hirst, Mónica y Pinhero, Leticia (1995), “A política externa do Brasil em dois tempos”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38, núm. 1, pp. 5-23.

Hirst, Mónica (2006), “Los desafíos de la política Sudamericana de Brasil”, en *Revista Nueva Sociedad*, vol. 205.

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (2011), “Censo 2010” [en línea], disponible en:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo201/sinopse.pdf>,
recuperado: 10 de junio de 2011.

Izidro Gonçalves, F.C.N. (2011), “A cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento da agenda diplomática do governo Lula”, en *Revista Mundorama*, [en línea], disponible en: <http://mundorama.net/2011/04/08/a-cooperacao-sul-sul-para-o-desenvolvimento-na-agenda-diplomatica-do-governo-lula-por-fernanda-cristina-nanci-izidro-goncalves/>, recuperado: 29 de junio de 2011.

Jora, Silviu. “ODA as a Soft Power Instrument: The EU Experience and its relevance for Asia” [en línea], disponible en: http://www.google.com.br/search?sourceid=navclient&hl=pt-BR&ie=UTF-8&rlz=1T4SKPT_ptBRBR419BR419&q=as+international+cooperation+instrument+of+soft+power%3f, recuperado: 20 de marzo 2011.

Keohane, R.O. y Nye, J.S., (1988), ***Poder e interdependência***, Buenos Aires, Grupo Editor Latino Americano.

Lafer, Celso (2000), “Brazilian international Identity and Foreign Policy: Past, Present and Future”, en *Daedalus - Journal of the American Academy of Arts and Science*, vol. 129, núm. 2, pp. 207-238.

----- (2002), ***Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira de 2001-2002***, Brasília, FUNAG/IPRI.

Leylaverigne J. y Parra, A. (2009, enero-junio), “La cooperación: ¿un instrumento de refuerzo de Soft Power?”, en *AGO.USB Medellín-Colombia*, V.9 n ° 1 pp.183-209.

Lima, Maria Regina Soares de y Hirst, Mónica (2006), "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities", en *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, pp. 21-40.

Mendonça, G. R. (2011), "The Future of the Power", en *Mundorama* [en línea], disponible en: <http://mundorama.net/2011/04/25/resenha-do-livro-%e2%80%9cthe-future-of-power%e2%80%9d-de-joseph-nye-por-gustavo-resende-mendonca/>, recuperado: 30 de junio de 2011.

Moreira, Lauro Barbosa da Silva (2005). "A ABC e a Cooperação Internacional", en O que é a Agencia Brasileira de Cooperação, *Via ABC*.

Nogueira J. y Messari, Nizar (2005), **Teorias das relações internacionais: correntes e debates**, Rio de Janeiro, Elsevier Editora.

Nye. J. S. (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, en *Foreign Policy*, Invierno 90, num. 80, pp.153-171.

----- (2002), ***La paradoja del poder norteamericano***. Taurus, Bogotá.

----- (2004), ***Soft power: The means to success in world politics***, Public Affairs, New York.

----- (2004) "The Benefits of Soft Power", [en línea], disponible en: <http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>, recuperado el 3 de mayo de 2011.

----- (2006), "Think Again: Soft Power", en *Foreign Policy* [en línea], disponible en: <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=7059>, recuperado en 2 de febrero de 2009.

----- (2011), ***The Future of Power***. Washington, DC, Public Affairs. 320p.

- Patriota, Antonio de A. (2005), "Brasil no início do século XXI: uma potência emergente voltada para a paz", en *Revista política Externa*, vol. 19, núm. 1, pp. 19-25.
- Pecequillo, C.S (2008) "A política externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical" en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Núm. 51 (2): p.141-144.
- Pino, Bruno A. (2010), "La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente (ARI)", ARI 143, [en línea], disponible en:http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI143-2010, recuperado: 19 de febrero de 2011.
- Pino, Bruno A. y Leite, I. (2009), "O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Contribuições e Desafios", en *Meridiano 47*, núm.. 113, pp.17-18.
- Puente, Carlos A. I. (2010). ***A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD no período 1995-2005 (2010)***. Brasília: FUNAG.
- Ricúpero, R. (2010), "Carisma e prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010", en *Revista Política Externa*, Vol 19, nº 1, Brasília.
- Santos, Luis Carlos. V. (2005), "Brasil: ¿americano, latino-americano ou sul-americano?" en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 90.
- (2005), "A América do Sul no discurso diplomático brasileiro" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, núm. 2, pp. 185-204.

Santos, Norma B. dos (2002), “Novos estudos brasileiros de Relações Internacionais” en *Revista Brasileira de Política Internacional*.

Saraiva J. F. (2004), “A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio exterior e federalismo”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, núm. 2, pp. 131-162.

----- (2002), “Política exterior do Governo Lula: o desafio africano”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, núm. 2, pp. 5-25.

----- (2008), “Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, pp. 162-165.

Saraiva, Maria G. (2008), “Las estrategias de cooperación Sur-Sur en el marco de la política exterior brasileña de 1993 a 2007”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 22, pp. 121-143.

Sukiennik, Bernardo P. (2011), “Estado Logístico: contribuição das relações ao Direito”, [en línea], disponible en: <http://www.advogadosdomercosul.com.br/Artigos/pt003.pdf>, recuperado: 4 de marzo de 2011.

Vaz, Alcides C. (2003), “El Gobierno de Lula: ¿una nueva política exterior?”, en *Nueva Sociedad*, vol. 187, pp. 139-152.

Vizentini Fagundes, Paulo G. (1994), “O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964)” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 37 (1), pp. 24-36.

Direcciones electrónicas:

Agência Brasileira de Cooperação: <http://www.abc.gov.br>

Casa Civil de la Presidencia de La República Federativa de Brasil:
http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/casa_civil/publicacoes

Gobierno de Brasil: <http://www.brasil.gov.br>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil: www.itamaraty.gov.br

Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República Federativa do Brasil: <http://www.nae.gov.br>

Presidencia de La República Federativa de Brasil: www.presidencia.gov.br

FIGURAS

Figura 1

COOPERACIÓN BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL

Total de recursos destinados a la cooperación Sur-Sur



Fuente: Cebri (http://www.cebri.com.br/midia/documentos/marco_farani.pdf)

Figura 2

COOPERACIÓN INTERNACIONAL BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO

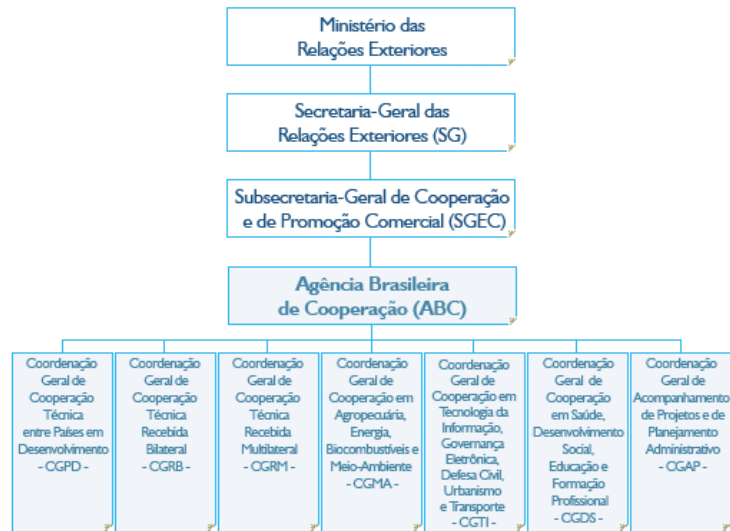
2005-2009 Recursos financieros/Modalidad de cooperación

 BRAZILIAN COOPERATION FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT <i>(note: financial cooperation is not included)</i>							
	2005 (US\$)	2006 (US\$)	2007 (US\$)	2008 (US\$)	2009 (US\$)	TOTAL (US\$)	% from total
Technical Cooperation – ABC	17.551.324	19.540.091	20.031.322	30.775.578	48.872.380	136.770.694	8,5
Humanitarian Aid	749.857	3.290.936	17.896.219	15.584.647	43.521.166	81.042.825	5,04
Educational cooperation	35.477.494	33.630.927	31.722.525	37.025.440	22.236.953	160.093.340	9,95
Contributions to international organizations	189.164.751	303.536.318	250.633.896	239.573.728	247.579.564	1.230.488.258	76,5
TOTAL (US\$)	242.943.426	359.998.272	320.283.963	322.959.394	362.210.063	1.608.395.118	100
<small>Sources: Brazilian Cooperation for International Development 2005-2009 Survey and Central Bank of Brazil (BCB). Note: Figures in 2009 BRL reais, converted to 2009 dollars using the average exchange rate PTAX-BCB 2009.</small>							

Fuente: Cebri (http://www.cebri.com.br/midia/documentos/marco_farani.pdf)

Figura 3

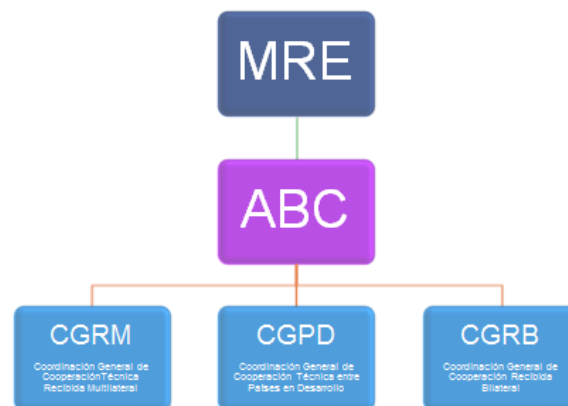
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL FORMAL DE LA ABC



Fuente: <http://www.abc.gov.br/abc/estrutura.asp>, en 05/05/2011.

Figura 4

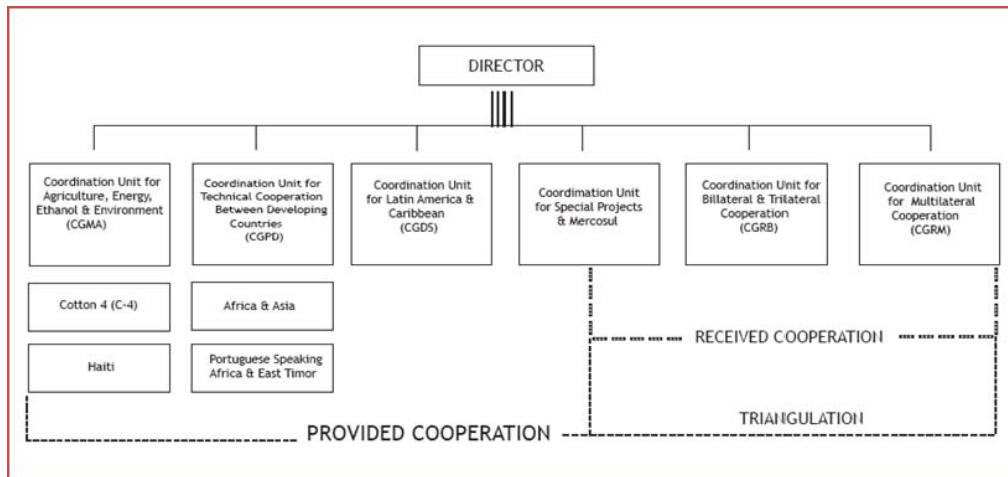
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE LA ABC EN LA PRÁCTICA



Fuente http://www.cebri.com.br/midia/documentos/marco_farani.pdf. Consultado en 06/05/2011.

Figura 5

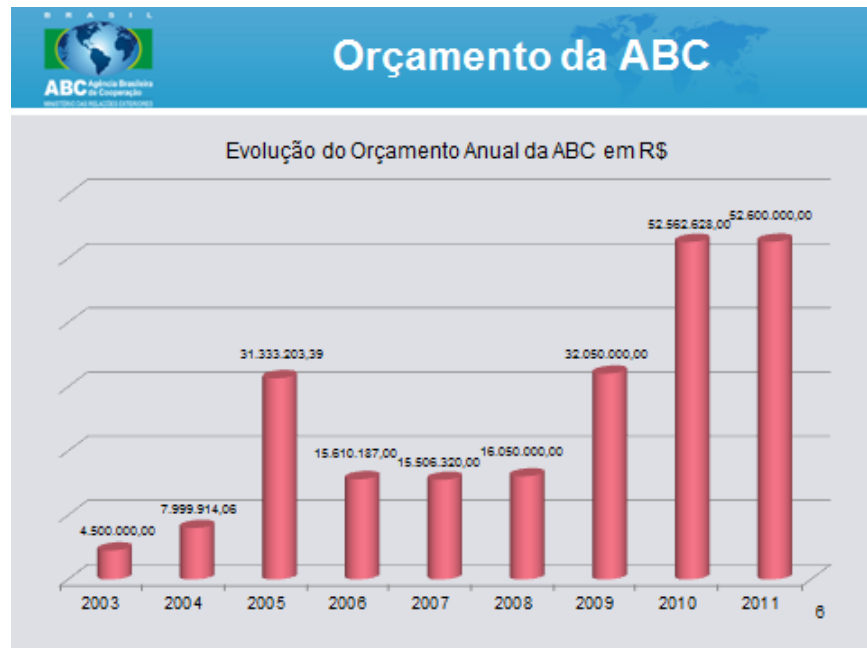
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE LA ABC EN LA PRÁCTICA



Fuente: Cabral y Weinstock, 2010, p. 8

Figura 6

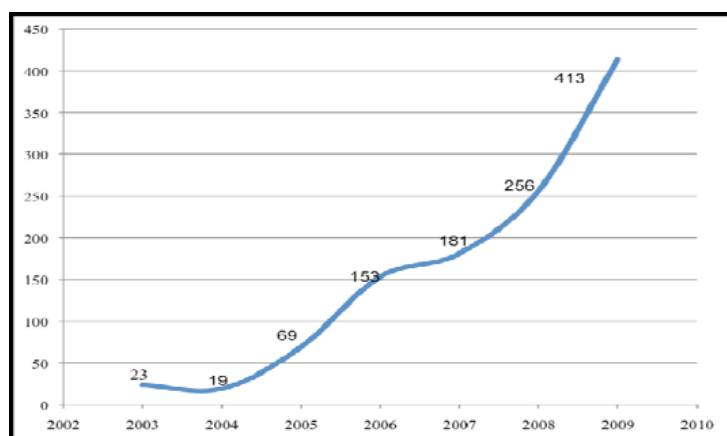
RELACIÓN ENTRE LOS RECURSOS APLICADOS EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR 2003 - 2011



Fuente: Cebri (http://www.cebri.com.br/midia/documentos/marco_farani.pdf)

Figura 7

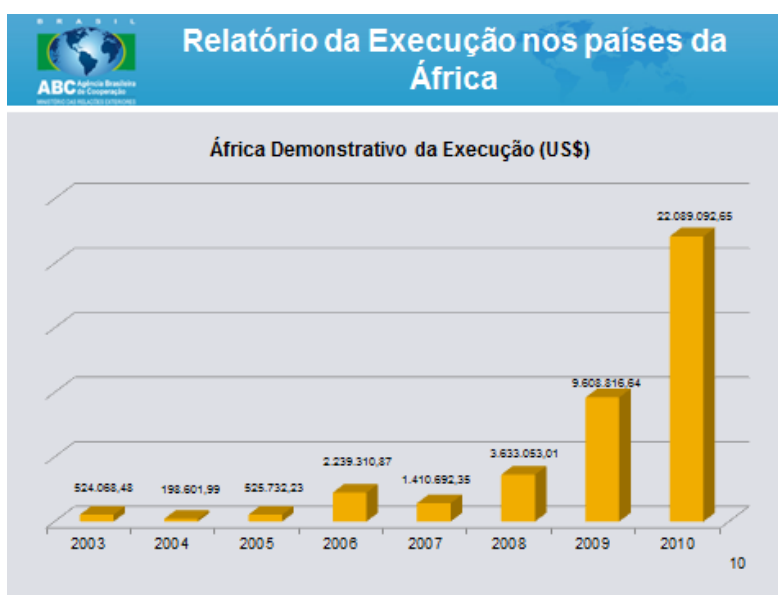
NÚMERO DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA INICIADOS A CADA AÑO (2003 -2009)



Fuente: Overseas Development Institute Report, Septiembre 2010

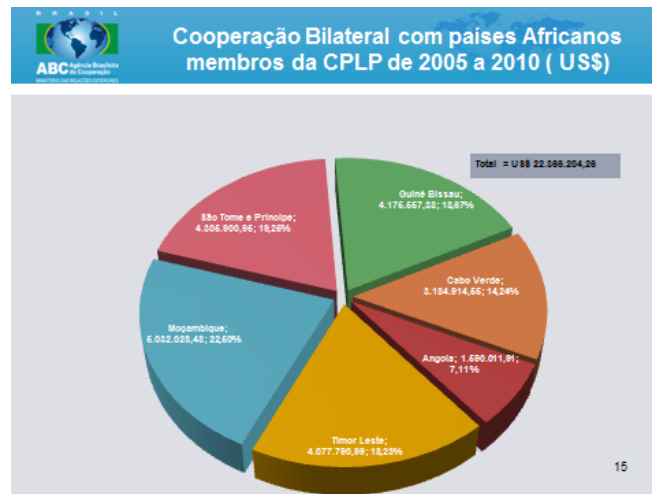
Figura 8

VOLUMEN DE RECURSOS FINANCIEROS DESTINADOS A ÁFRICA POR MEDIO DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL (2003-2010)



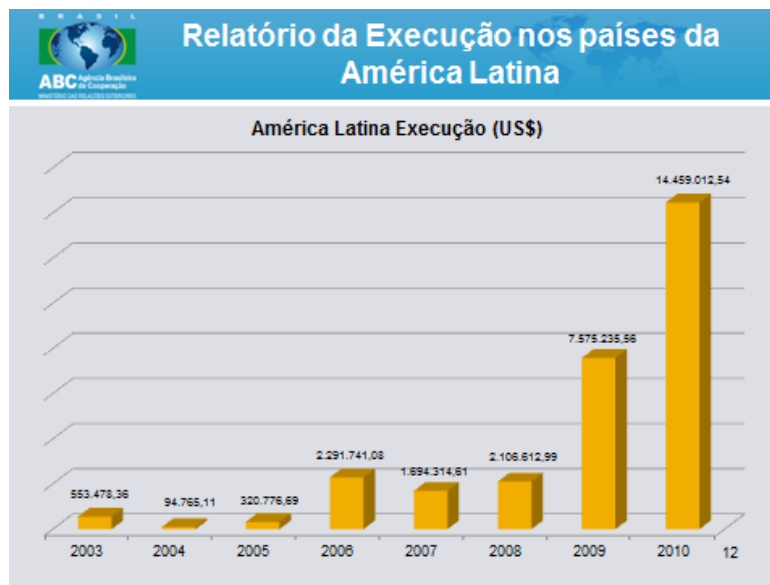
Fuente: Cebri (http://www.cebri.com.br/midia/documentos/marco_farani.pdf)

Figura 9
COOPERACIÓN BILATERAL CON LOS PAÍSES AFRICANOS MIEMBROS DE
LA COMUNIDAD DE LOS PAÍSES DE LENGUA PORTUGUESA (CPLP)
2005-2010



Fuente: Cebri (http://www.cebri.com.br/midia/documentos/marco_farani.pdf)

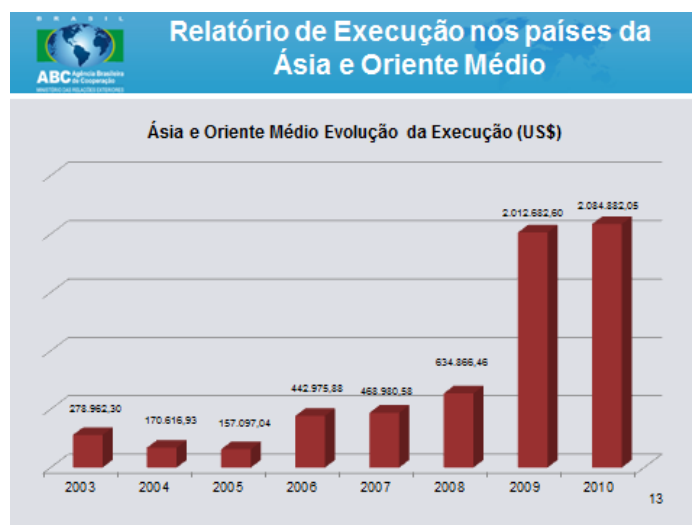
Figura 10
VOLUMEN DE RECURSOS FINANCIEROS DESTINADOS A LATINOAMÉRICA
POR MEDIO DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL (2003-2010)



Fuente: Cebri (http://www.cebri.com.br/midia/documentos/marco_farani.pdf)

Figura 11

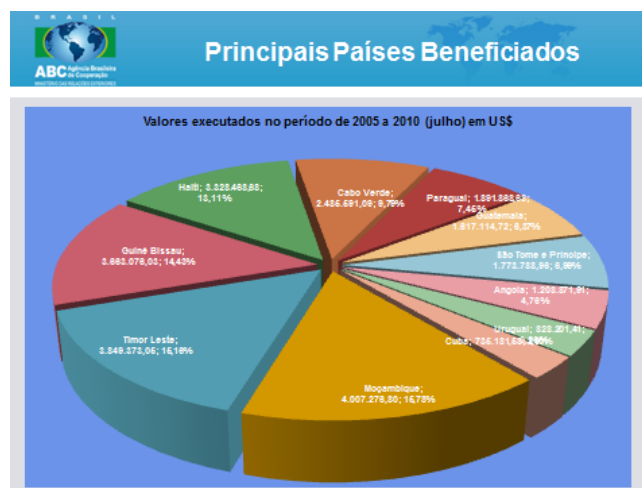
VOLUMEN DE RECURSOS FINANCIEROS DESTINADOS A ASIA Y ORIENTE MEDIO POR MEDIO DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL (2003-2010)



Fuentes: Cebri (http://www.cebri.com.br/midia/documentos/marco_farani.pdf)

Figura 12

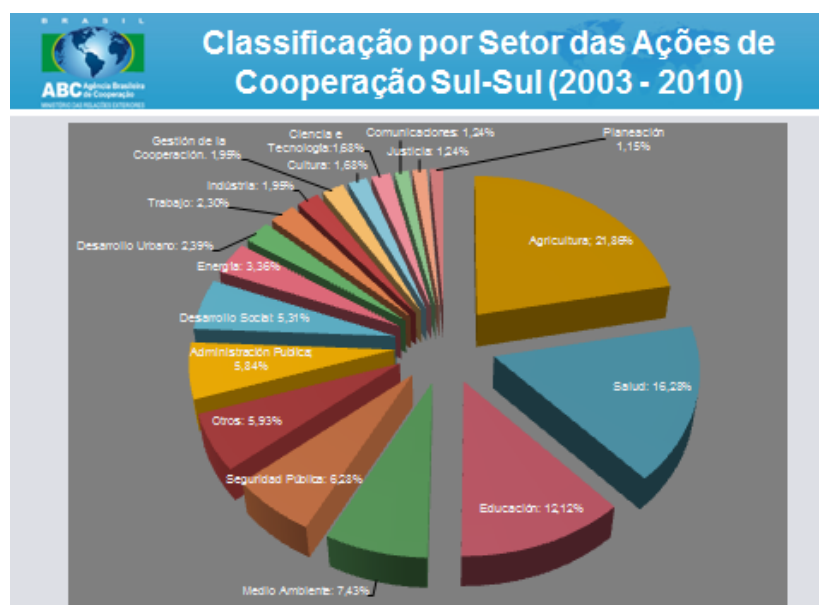
PRINCIPALES PAÍSES BENEFICIADOS POR LA COOPERACION SUR-SUR 2005-2010



Fuente: Cebri (http://www.cebri.com.br/midia/documentos/marco_farani.pdf)

Figura 13

**DISTRIBUCIÓN POR SECTORES DE LAS ACCIONES DE LA COOPERACIÓN
SUR-SUR PRESTADA POR BRASIL (2003 -2010)**



Fuente: Cebri (http://www.cebri.com.br/midia/documentos/marco_farani.pdf)